Examen de la Loi sur les transports au Canada

Canada

Canada Transportation Act Review

ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE

Comité d'Examen de la *Loi sur les transports au Canada*

Rapport Provisoire

le 29 décembre 2000

Canada

t 2

Le 29 décembre 2000

L'honorable David M. Collenette, C.P., député
Ministre des Transports
Tour C, Place de Ville
Ottawa (Ontario)
K1A 0N5

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre du mandat du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, nous vous soumettons le rapport provisoire sur la concurrence dans le secteur ferroviaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Brian Flemming, C.M., c.r.
Président

Jean Patenaude

Robert Keith Rae, C.P., c.r.

William G. Waters

Glen M. Findlay

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE – LE CONTEXTE... 1

1.1 Introduction ... 1
1.2 Contexte de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire au Canada ... 2
1.3 Contexte national élargi ... 4
1.4 Contexte de compétitivité internationale ... 5

CHAPITRE 2 : LE TRANSPORT FERROVIAIRE DES MARCHANDISES AU CANADA ... 7

2.1 Contexte économique et réglementaire ... 7
2.2 Politique publique et réglementation gouvernementale ... 8
2.3 Rendement opérationnel et financier ... 10
2.4 Questions à examiner ... 13

CHAPITRE 3 : LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE AU CANADA ... 15

3.1 Facteurs, mesures et règlements ... 15
3.2 Types de concurrence ... 15
3.3 Étendue de la concurrence ... 16
3.4 Relations expéditeur-transporteur et le mécanisme d'établissement des prix ... 17
3.5 Restrictions législatives du pouvoir de marché ... 20
3.6 Obstacles aux recours législatifs pour les expéditeurs ... 27

CHAPITRE 4 : LE CONTEXTE NORD-AMÉRICAIN ... 29

4.1 La question de l'harmonisation ... 29
4.2 Réglementation et politiques ferroviaires des États-Unis ... 29
4.3 Examen et réglementation des fusions ... 32
4.4 Autres pays et industries ... 33

CHAPITRE 5 : CONSULTATIONS DES INTERVENANTS : TÉMOIGNAGES ... 35

5.1 Opinions des expéditeurs ... 35
5.2 Opinions des compagnies ferroviaires ... 38
5.3 Opinions des syndicats de chemins de fer ... 41
5.4 Opinions des gouvernements provinciaux sur l'accès concurrentiel ... 41
5.5 Opinions des exploitants de services ferroviaires aux passagers ... 41

CHAPITRE 6 : PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER L'ACCÈS CONCURRENTIEL ... 45

6.1 L'examen provisoire ... 45
6.2 Les propositions ... 45
6.3 Critères clés pour l'évaluation des propositions d'accès concurrentiel ... 49
6.4 Questions clés à approfondir, examiner et régler ... 54

CHAPITRE 7 : PROCHAINES ÉTAPES ... 61

ANNEXE : L'ACCÈS DANS D'AUTRES PAYS ET INDUSTRIES ... 63

Compagnies ferroviaires à l'extérieur de l'Amérique du Nord ... 63
Autres industries de réseau ... 64

101-04501/

CHAPITRE 1 : ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE – LE CONTEXTE

1.1 INTRODUCTION

Le présent rapport provisoire découle directement du mandat que le Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (ci-après le Comité) s'est vu confier il y a environ six mois. D'ici juillet 2001, le Comité doit présenter les résultats de l'examen complet de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) et des lois connexes. Le Comité a également été chargé de produire, à mi-chemin de l'exercice, un autre rapport traitant expressément des questions entourant l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Il est clair que ces questions englobent des controverses de longue date, que les parties en cause estiment que les enjeux sont élevés et que malgré les efforts déployés, ces questions n'ont toujours pas été réglées de façon satisfaisante.

L'objectif de ce rapport consiste à clarifier les questions et à cerner les principaux points qui, une fois réglés, (grâce aux recherches du Comité ou celles d'autres parties) feront progresser les discussions. Le Comité espère, au moyen de ce rapport, faire ressortir l'essentiel de manière à ce que les intervenants puissent se concentrer sur les aspects pratiques de l'aménagement d'un réseau de transport ferroviaire à la fois sécuritaire et efficace ainsi que compétitif et rentable. Le Comité est d'avis que ce rapport fournit un cadre pour régler les problèmes liés à l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire.

À cette fin, le rapport comporte deux parties – la première contient des renseignements économiques et politiques généraux jugés essentiels concernant trois dossiers distincts :

- le cadre économique et réglementaire du secteur ferroviaire du Canada (chapitre 2);
- l'état de la concurrence dans le secteur ferroviaire, le rôle du marché et la réglementation en vigueur (chapitre 3*);*
- le régime réglementaire des États-Unis dans le contexte de l'intégration nord-américaine des services ferroviaires (chapitre 4).

La seconde partie renferme les opinions des intervenants exposées par le Comité (chapitre 5) et constitue un examen des diverses propositions d'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire qui sont ressorties des consultations du Comité (chapitre 6). Au chapitre 6, le Comité suggère

différents critères d'évaluation applicables aux propositions d'accès et énumère les principales questions à régler. Enfin, le chapitre 7 explique comment le Comité entend intégrer ses travaux sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire dans le cadre de son mandat global.

Comme en témoignera le chapitre 6, le Comité est d'avis que l'impasse qui semble paralyser les discussions sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire s'explique en partie par le fait que les options de changement mises de l'avant jusqu'à présent comportent trop de questions essentielles non approfondies ou laissées sans réponse. Les répercussions réglementaires, économiques et juridiques de tout changement en matière d'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire doivent être mieux connues qu'elles ne le sont actuellement.

En fonction du contexte et des critères établis dans ce rapport, le Comité tentera au cours de la seconde moitié de son mandat de rapprocher les parties. Selon le Comité, il faudra, pour débloquer l'impasse, encourager les intervenants à remettre en question leurs propres convictions et à bien réfléchir aux implications concrètes de leurs positions respectives.

1.2 CONTEXTE DE L'ACCÈS CONCURRENTIEL DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE AU CANADA

Aux termes du mandat qui lui est conféré, le Comité doit se pencher sur « ... les propositions destinées à accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire, notamment des droits améliorés de circuler, des chemins de fer régionaux et d'autres concepts d'accès. » Ces propositions « d'accès concurrentiel » visent à permettre aux clients desservis par un seul chemin de fer d'avoir accès à d'autres transporteurs ferroviaires. Ces propositions auraient donc pour effet d'accroître les choix de transport ferroviaire disponibles et de stimuler la concurrence.

Accès ferroviaire

L'accès ferroviaire s'entend de la pratique en vertu de laquelle un chemin de fer (le chemin de fer invité) fait circuler des trains sur les voies d'un autre chemin de fer (le chemin de fer hôte). L'accès peut être obtenu au moyen d'arrangements volontaires découlant de négociations commerciales, mais peut aussi être exigé par la loi ou un organisme de réglementation. Il peut simplement s'agir de « droits de circulation » qui permettent de faire circuler des trains sur les voies du chemin de fer hôte ou encore, l'accès peut comprendre des « droits de démarchage » en vertu desquels un chemin de fer invité peut solliciter des occasions de transport et livrer concurrence directement au transporteur hôte.

Pour certaines parties, le concept d'accès s'entend de toute disposition qui permet à un client d'exiger qu'une compagnie ferroviaire livre son trafic à un concurrent selon un prix fixé par règlement.

L'objectif, dans les deux cas, est de restreindre la capacité du chemin de fer hôte à bloquer « l'accès » de ses concurrents aux clients situés sur son réseau.

Il existe actuellement trois dispositions législatives sur l'accès concurrentiel; elles traitent d'interconnexion, de droits de circulation et de prix de ligne concurrentiels (PLC). L'interconnexion [1] et le pouvoir des organismes de réglementation d'imposer des droits de circulation remontent au début des années 1900. Les PLC [2], quant à eux, font partie du régime de réglementation depuis 1987 seulement.

[1] Interconnexion s'entend de l'obligation d'une compagnie ferroviaire de transférer du trafic ferroviaire à un prix fixé par règlement entre la voie de service d'un expéditeur et le lieu de correspondance d'un transporteur de liaison si cette voie de service est située à une distance déterminée du lieu de correspondance.

[2] Un prix de ligne concurrentiel est un prix fixé par règlement qui peut être imposé à un chemin de fer pour transférer du trafic entre la voie de service d'un expéditeur et un lieu de correspondance si cette voie de service se trouve au-delà de la limite d'interconnexion déterminée.

1.2.1 CONSULTATIONS ANTÉRIEURES

L'accroissement de la concurrence dans le secteur ferroviaire a déjà fait l'objet d'autres études. Il s'agissait d'une préoccupation majeure qui a conduit aux réformes législatives de la fin des années 1980. La *Loi de 1987 sur les transports nationaux* a d'ailleurs renforcé la notion de concurrence entre les différents modes de transport et à l'intérieur de ces derniers, et contenait des dispositions précises visant à stimuler la concurrence entre les compagnies ferroviaires : les limites d'interconnexion ont été étendues et les contrats confidentiels, l'arbitrage ainsi que les PLC ont été introduits.

En 1998, l'honorable Willard Estey[3] a soulevé l'idée d'accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire en libéralisant les dispositions sur les droits de circulation. Les travaux de M. Estey et par la suite ceux de M. Arthur Kroeger en 1999 portaient essentiellement sur la manutention et le transport du grain.

À ce moment, les expéditeurs de grain s'entendaient pour la plupart sur la nécessité d'accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire afin de pouvoir établir un système plus commercial basé sur des contrats. Les compagnies ferroviaires exploitant des lignes principales étaient d'avis que la concurrence se portait déjà très bien et que, là où ce n'était pas le cas, les dispositions de la LTC offraient un recours adéquat aux expéditeurs et aux producteurs. C'est dans cette impasse au niveau des politiques que le Comité s'est retrouvé dans le cadre de son mandat.

Au fil des consultations du Comité auprès des intervenants, il est devenu évident que l'impatience et le scepticisme régnaient. Les positions ont durci et les échanges sont parfois acrimonieux. L'absence de solution a engendré une grande fatigue; certains sont même de plus en plus sceptiques quant à la possibilité que le problème puisse être réglé.

1.3 CONTEXTE NATIONAL ÉLARGI

Les discussions sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire ont principalement porté sur le grain de l'Ouest et les secteurs de l'industrie reliés à la production, à la manutention et au transport du grain. Il est clair que le grain revêt une très grande importance pour la position commerciale du Canada sur la scène internationale, l'économie des Prairies et les milliers de familles agricoles. Le transport ferroviaire a par contre des répercussions

[3] L'honorable Willard Z. Estey, C.C., C.R., *Examen de la manutention et du transport du grain au Canada, Rapport final*, 21 décembre 1998.

sur d'autres secteurs et sur le pays tout entier que le Comité ne peut ignorer dans le cadre de son mandat.

Le Comité veut être conséquent dans l'examen des propositions d'accès pour l'ensemble des modes et des marchés. Intégrer la totalité du réseau ferroviaire national et tous ses utilisateurs dans l'équation semblerait accroître la complexité déjà considérable du dossier de l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. Cependant, une approche globale, tenant compte des dimensions régionales, nationales et internationales, est nécessaire pour faire progresser les discussions.

Au cours de ses consultations, le Comité a entendu différents points de vue concernant l'accès ferroviaire (ainsi que des questions semblables soulevées au sujet d'autres modes) :

- il existe différentes interprétations quant au degré d'accès et diverses opinions concernant les droits d'accès convenables;
- les régions urbaines s'intéressent à l'accès pour les services ferroviaires aux passagers pour le présent et l'avenir;
- les trains interurbains et touristiques ont besoin d'avoir accès aux voies des trains de marchandises;
- des discussions se tiennent au sujet de l'accès et l'accès réciproque, et sur les opérations de connexion par opposition aux opérations de transport sur de longues distances;
- les questions d'accès sont aussi présentes dans d'autres modes, pensons à l'accès aux aéroports, aux systèmes de réservation des compagnies aériennes et aux situations où des installations encombrées sont partagées, les routes par exemple;
- certains s'attendent à ce qu'un accès accru dans le secteur ferroviaire arrête ou renverse la tendance à recourir au camionnage plutôt qu'au chemin de fer pour transporter le grain, ainsi l'impact qui s'ensuit pour les routes;
- les provinces ont des positions divergentes sur l'accroissement de l'accès ferroviaire.

1.4 CONTEXTE DE COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

Bien qu'il n'en soit pas directement question dans l'Examen, le Comité reconnaît en arrière-plan que la politique canadienne des transports – y compris le transport ferroviaire – ne peut être examinée en vase clos. Il est maintenant courant de parler d'intégration des marchés et de compétitivité internationale dans toute discussion sur la politique nationale, sauf quand il

s'agit d'éléments bien secondaires. Le Comité ne croit pas que ces tendances sont inexorables, mais il croit qu'elles se poursuivront.

Selon le Comité, toute proposition responsable de révision de la politique des transports doit tenir compte du fait que le Canada est une nation commerçante et que l'efficacité et l'efficience de son réseau de transport ont une incidence directe sur sa capacité de rivaliser sur la scène internationale. Il en va de la prospérité du pays et du bien-être de ses citoyens.

Le Comité ne peut faire abstraction de la concentration accrue dans le secteur ferroviaire en Amérique du Nord. Aux États-Unis, l'adoption de la *Staggers Rail Act* en 1980 a entraîné tout un mouvement de déréglementation opérationnelle et commerciale. La restructuration et le regroupement de l'industrie américaine par l'entremise de fusions, qui rappellent la tendance observée dans d'autres industries des dernières décennies, en sont le résultat.[4] Aujourd'hui, de nombreux observateurs croient qu'il pourrait se produire une autre restructuration du marché à l'échelle de l'Amérique du Nord. Le Comité étudiera si le cadre réglementaire du Canada doit être modifié compte tenu du nombre croissant de fusions de compagnies ferroviaires.

[4] Il existe actuellement quatre grands transporteurs ferroviaires américains : Burlington Northern/ Santa Fe (BNSF), Union Pacific (UP), CSX et Norfolk Southern (NS).

CHAPITRE 2 : LE TRANSPORT FERROVIAIRE DES MARCHANDISES AU CANADA

2.1 CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

Depuis 1995, la situation financière des compagnies ferroviaires du Canada s'est considérablement améliorée, ce qui tranche nettement avec les difficultés auxquelles ces dernières ont eu à faire face durant la première moitié des années 1990. Les conditions économiques favorables et les changements apportés à la politique publique portant sur le secteur ferroviaire ont joué un rôle dans ce revirement. Cependant, même si le sort de l'industrie ferroviaire s'est amélioré, certains expéditeurs et producteurs soutiennent que les gains de productivité ferroviaire n'ont pas été partagés équitablement entre les utilisateurs du chemin de fer.

Dans le secteur de la céréaliculture, nombreux sont ceux qui connaissent de graves difficultés. Les producteurs de ressources primaires ont décrit au Comité les problèmes qu'ils éprouvaient à s'adapter aux tendances défavorables dans les prix mondiaux et à l'accroissement de la concurrence internationale. La situation économique contrastante des intervenants des secteurs de l'agriculture et des ressources en vrac par rapport aux compagnies ferroviaires est en grande partie responsable des demandes visant à accroître la concurrence dans l'industrie du transport ferroviaire.

Il ne fait aucun doute que les Prairies traversent une période de grandes transformations qui occasionnent des circonstances difficiles. Il faut toutefois reconnaître que cette problématique complexe ne disparaîtra pas simplement en réglant les problèmes de transport.

Ce chapitre décrit les principaux facteurs économiques et politiques qui ont eu une incidence sur le rendement des compagnies ferroviaires récemment. Le Comité doit cependant se pencher sur d'autres questions connexes importantes, notamment :

- la possibilité de maintenir la situation financière actuelle de l'industrie ferroviaire tout au long du cycle économique complet;
- la rentabilité suffisante des compagnies ferroviaires pour attirer des capitaux et soutenir les investissements en capital;

- l'incidence des pressions exercées pour intégrer les compagnies ferroviaires nord-américaines sur les compagnies ferroviaires canadiennes;
- la mesure dans laquelle les divers secteurs desservis par les compagnies ferroviaires ont bénéficié de l'amélioration du rendement du rail;
- les perspectives économiques des divers secteurs desservis par les compagnies ferroviaires.

2.2 POLITIQUE PUBLIQUE ET RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE

Au cours des trois dernières décennies, l'évolution de la politique publique a eu une incidence importante sur l'industrie ferroviaire canadienne. De grandes initiatives ont vu le jour dans différents secteurs, à savoir :

- les changements de fond apportés au cadre réglementaire national;
- la privatisation de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN);
- l'élimination des programmes fédéraux de subventions au transport;
- le libre-échange nord-américain.

2.2.1 CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES

Les changements réglementaires se sont produits en trois étapes : la *Loi nationale sur les transports* (LNT 1967), la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* (LTN 1987) et la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 (LTC). La LNT 1967 a assoupli les conditions d'établissement des taux commerciaux. La LTN 1987 a elle aussi abordé des aspects commerciaux et a introduit les contrats confidentiels qui favorisent une concurrence accrue au niveau des taux et des services dans les marchés canadiens de transport ferroviaire.

Pour sa part, la LTC adoptée en 1996 portait essentiellement sur des questions opérationnelles. Les dispositions les plus importantes avaient trait à la nécessité de rationaliser l'infrastructure.[5] Les obstacles à l'abandon des lignes de chemin de fer ont été réduits et l'établissement de chemins de fer d'intérêt local a été encouragé. En 1999, le CN et le Chemin de fer Canadien Pacifique (CFCP) exploitaient environ 70 pour cent du réseau ferroviaire du Canada[6] et les chemins de fer d'intérêt local formaient désormais une industrie appréciable. Depuis 1996, le CN et le CFCP se sont employés à

[5] LTC, art. 140 à 146.1
[6] Transports Canada, *Les transports au Canada, Rapport annuel de 1999*, p. 86.

devenir des transporteurs de lignes principales de haute densité, comme leurs équivalents américains l'avaient fait au début des années 1980.

2.2.2 Privatisation du CN et élimination des subventions

Au milieu des années 1990, deux autres mesures ont été prises pour amener l'industrie du transport ferroviaire à réagir non pas aux contrôles et aux subventions du gouvernement, mais aux forces concurrentielles du marché. En 1995, le gouvernement fédéral a privatisé le CN. À peu près à la même période, les programmes fédéraux de subventions au transport ont été éliminés, y compris ceux prévus en vertu de la *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique*, de la *Loi sur les taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes* et de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.

Dorénavant, les compagnies ferroviaires et les utilisateurs des services de transport ferroviaire des marchandises devaient se tourner vers les marchés et non plus vers le gouvernement pour obtenir des indications quant à la façon de faire affaire et de transporter leurs produits.

2.2.3 Libre-échange nord-américain

La libéralisation accrue des échanges en Amérique du Nord est incontestablement le développement qui a le plus marqué l'économie canadienne dans les années 1990. Les répercussions de cette libéralisation ont eu une grande portée. Le commerce canado-américain a augmenté de plus de 13 pour cent par année depuis 1992 et représente maintenant environ 85 pour cent des exportations et 68 pour cent des importations du Canada.[7]

L'influence du libre-échange nord-américain se voit clairement dans les activités des deux grandes compagnies ferroviaires canadiennes. En s'appuyant sur les filiales américaines qu'ils détenaient depuis longtemps et sur leurs récentes acquisitions, le CN et le CFCP ont intégré leurs opérations et leur trafic à l'échelle du continent. Le trafic transfrontalier et le trafic transporté à l'intérieur du territoire continental des États-Unis représentent maintenant près de la moitié des revenus totaux du CN et du CFCP. La gestion et les opérations sont intégrées à l'échelle de l'Amérique du Nord.

---

[7] Transports Canada, *Les transports au Canada, Rapport annuel de 1999*, p. 67.

2.3 RENDEMENT OPÉRATIONNEL ET FINANCIER

Dans la « nouvelle économie », la qualité des services de transport revêt de plus en plus d'importance. Dernièrement, le secteur du camionnage a eu tendance à s'approprier la croissance de la demande de transport en raison de la souplesse de ses services. Les compagnies ferroviaires, de leur côté, semblent se concentrer davantage sur les marchés à forte croissance et à valeur élevée. Néanmoins, le trafic ferroviaire se compose encore principalement de produits en vrac.

Les produits en vrac à base de matières premières demeurent un segment important du trafic ferroviaire, mais ils ont connu une croissance plutôt marginale (figure 1). Les expéditeurs d'autres produits (véhicules automobiles et pièces, produits pétroliers raffinés et produits chimiques) représentent une portion importante de la demande de transport ferroviaire. Ces produits, et le transport de conteneurs sur wagons plats, sont les segments du trafic ferroviaire qui connaissent la croissance la plus rapide.

FIGURE 1

Trafic des chemins de fer canadiens par grand groupe de marchandises (en milliers de tonnes)

	1998	Pourcentage de la croissance 1988-1998
Grains	30 619	-8,7
Minerai de fer	39 063	-1,5
Charbon	39 522	-9,6
Produits forestiers	42 121	9,8
Engrais	21 928	3,7
Produits chimiques	21 798	31,5
Métaux non ferreux	10 847	3,8
Minéraux non métalliques	10 132	-14,9
Produits pétroliers	8 148	59,9
Fer et acier	6 978	18,7
Véhicules automobiles et pièces	5 575	35,2
Conteneurs sur wagons plats	18 075	75,9
Remorques sur wagons plats	1 869	-57,1
Autre	28 088	42,9

Sources : Statistique Canada, Transports Canada

2.3.1 TAUX DE TRANSPORT DES MARCHANDISES PAR CHEMIN DE FER

Depuis la LTN 1987, les taux moyens de transport des marchandises par chemin de fer ont considérablement baissé. Pour déterminer le taux moyen de transport des marchandises, on utilise couramment le revenu par tonne-mille[8] tiré du transport des marchandises. Selon le mémoire que le CN a présenté au Comité, le revenu moyen combiné par tonne-mille du CN et du CFCP a diminué de 35 pour cent depuis 1987 en dollars indexés.

L'ensemble d'indices établis par Transports Canada qui normalisent la composition du trafic selon les produits et les régions est un autre indicateur des taux de transport. Ces indices donnent des résultats similaires.[9] En dollars non indexés, l'indice global de 1998 avait baissé de 7 pour cent par rapport à celui de 1991, mais il existe des différences selon les groupes de marchandises. L'indice des prix du transport ferroviaire du grain – la seule marchandise réglementée – avait augmenté de 2 pour cent en 1998 par rapport à 1991. Dans le cas des indices d'autres marchandises transportées en vrac ou non, la tendance est à la baisse depuis 1991.[10]

2.3.2 RENDEMENT FINANCIER ET DÉPENSES EN CAPITAL

Le ratio d'exploitation, c'est-à-dire le rapport entre les frais d'exploitation et les revenus d'exploitation, est depuis longtemps un indicateur clé du rendement financier. Les ratios d'exploitation du CN et du CFCP se sont grandement améliorés par rapport aux niveaux enregistrés au début des années 1990 et, depuis 1997, ils se comparent favorablement à ceux des grandes compagnies ferroviaires américaines (graphique 1).[11]

---

[8] Le revenu par tonne-mille n'est pas une unité de mesure parfaite pour établir les prix de transport ferroviaire moyens, mais il s'agit d'une unité généralement reconnue dont l'utilisation est répandue. Il peut se ressentir de tout changement dans la proportion de trafic à rendement élevé et de trafic à rendement plus faible, ainsi que des changements dans la longueur moyenne des mouvements. Depuis la fin des années 1980, selon les chiffres tirés de la base de données Internet de Transports Canada (T-Facts), la longueur moyenne des mouvements a augmenté légèrement et les volumes transportés en termes de groupes de produits n'ont guère changé.

[9] Transports Canada, *Les transports au Canada, Rapport annuel de 1999*, p. 172.

[10] Transports Canada, ibid.

[11] Le graphique 1 compare le ratio d'exploitation moyen (frais spéciaux non compris) du CN et du CFCP avec celui des transporteurs américains de classe 1. Pour le Surface Transportation Board (STB) des États-Unis, un transporteur américain de classe 1 est un chemin de fer dont les revenus d'exploitation se sont élevés, en 1999, à 258,5 millions $US ou plus. Les ratios canadiens qui figurent au graphique ne sont pas strictement comparables aux ratios américains. Ces données sont établies à l'aide des renseignements exigés par règlement. Elles reflètent les différentes pratiques comptables utilisées aux fins des règlements et comprennent seulement les activités du CN et du

GRAPHIQUE 1
Ratios d'exploitation des compagnies ferroviaires canadiennes et américaines
(frais spéciaux non compris)

Sources : Canada : renseignements déposés par les chemins de fer auprès de la Commission canadienne des transports/Office national des transports/Office des transports du Canada et Statistique Canada. États-Unis : Association of American Railroads et renseignements déposés par les compagnies ferroviaires auprès du Surface Transportation Board; selon une compilation de Harvey M. Romoff Consulting Inc.

Malgré leur rentabilité accrue, le CN et le CFCP signalent que le rendement de leur capital se situe toujours sous les rendements obtenus par la plupart des autres grandes industries au Canada. Selon le mémoire du CFCP, le taux de rendement moyen du CFCP pour la période 1995-1999 était de 8,6 pour cent. En comparaison, l'industrie des produits chimiques a enregistré un taux de 21,7 pour cent, les services téléphoniques 15,9 pour cent, le secteur de la radiodiffusion et de la câblodistribution 13 pour cent, les produits forestiers 12,7 pour cent, les services de gaz 12,2 pour cent, le secteur de l'électricité 9,2 pour cent, et les métaux et autres produits miniers 9,1 pour cent.[12] Le CFCP ajoute que le rendement de son capital se maintient sous le taux du coût du capital approuvé par l'Office des transports du Canada (l'Office).

Parallèlement à l'amélioration de la situation financière des compagnies ferroviaires ces dernières années, les dépenses en capital de l'industrie

---

CFCP. Ces ratios d'exploitation différeront aussi de ceux qui sont déclarés d'après les comptes globaux des compagnies.

[12] Globe and Mail, *Report on Business - Top 1000 Corporations*, juillet 2000.

ferroviaire ont repris de plus belle après le ralentissement de la fin des années 1980 qui s'est étendu sur une bonne partie des années 1990.[13] Les compagnies ferroviaires ont indiqué qu'au cours des dernières années, les dépenses en capital ont représenté plus de 20 pour cent des revenus.

2.4 QUESTIONS À EXAMINER

Les compagnies ferroviaires sont maintenant plus solides financièrement qu'au début des années 1990, mais cette performance coïncide avec une période de grande prospérité économique en Amérique du Nord. Les conditions financières actuelles des compagnies ferroviaires peuvent-elles être maintenues en cas de ralentissement économique?

Les compagnies ferroviaires canadiennes sont considérées être parmi les plus efficientes au monde et cette performance a aidé les industries canadiennes. Dans quelle mesure pourrait-on encore réduire les coûts et accroître l'efficience?

Les compagnies ferroviaires ont fait bénéficier les expéditeurs d'une grande partie de leurs gains de productivité, mais la situation peut varier considérablement selon les marchandises et les marchés. Y a-t-il des secteurs de marché particuliers qui n'ont pas bénéficié des gains de productivité des compagnies ferroviaires?

Les compagnies ferroviaires ont fait des investissements importants qui leur ont permis de réaliser des gains de productivité et d'améliorer leurs services. Dans quelles conditions et dans quelle mesure ces tendances d'investissement peuvent-elles se maintenir?

[13] Statistique Canada, données sur la formation brute de capital fixe pour les industries du transport ferroviaire et des services connexes tirées de la série D994704 du CANSIM.

CHAPITRE 3 : LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE AU CANADA

3.1 FACTEURS, MESURES ET RÈGLEMENTS

Bien que le débat se poursuive à savoir si les gains de productivité et d'efficience ont été équitablement partagés entre les transporteurs et les utilisateurs, l'importance que revêt pour l'ensemble de l'économie un réseau ferroviaire efficace ne fait pas de doute. Il s'ensuit que les dispositions réglementaires et législatives touchant les compagnies ferroviaires ne devraient être modifiées qu'au terme d'un examen attentif des preuves pertinentes.

Ce chapitre examine les facteurs qui influent sur l'étendue de la concurrence dans le secteur ferroviaire, la mesure dans laquelle cette concurrence existe et l'efficacité des instruments actuels de politique pour limiter le pouvoir de marché dans le secteur ferroviaire.

3.2 TYPES DE CONCURRENCE

Les marchés ferroviaires sont sujets à diverses formes de concurrence qui se répartissent en trois grandes catégories :

La *concurrence intermodale* se présente lorsqu'un expéditeur a un choix concurrentiel véritable, c'est-à-dire qu'il peut recourir à un autre mode de transport comme le camionnage ou le transport maritime.

La *concurrence intramodale* peut être directe ou indirecte. Lorsqu'elle est directe, l'utilisateur a accès à plus d'un chemin de fer au même endroit ou il bénéficie de l'équivalent fonctionnel de cet accès par des dispositions réglementaires, l'interconnexion par exemple. La concurrence indirecte est plus complexe et prend différentes formes. Le cas le plus simple est illustré par les situations où un expéditeur peut transporter ses produits par camion jusqu'au centre de transbordement d'un autre chemin de fer. Par exemple, une scierie tributaire d'un chemin de fer peut être en mesure de transporter son bois par camion jusqu'au centre de transbordement d'un autre transporteur.

La *concurrence liée aux marchés ou aux sources* s'entend des cas où les taux de transport des marchandises d'un transporteur donné peuvent être

influencés par la concurrence que l'expéditeur subit de la part d'autres producteurs ailleurs au pays qui utilisent une autre compagnie ferroviaire, ou de la part de producteurs étrangers. La concurrence liée aux marchés englobe aussi la concurrence « géographique », qui survient lorsqu'un expéditeur peut, via un autre chemin de fer, expédier le même produit vers une destination différente ou obtenir des intrants d'une autre source. La « concurrence liée aux produits » existe lorsqu'un expéditeur peut éviter d'utiliser un transporteur ferroviaire en expédiant ou en recevant un produit de substitution.

3.3 ÉTENDUE DE LA CONCURRENCE

Lorsque les renseignements et les preuves disponibles sur l'étendue de la concurrence ferroviaire au Canada ont été rassemblés, d'importants points ont surgi.

L'étendue de la concurrence varie considérablement d'un marché de transport ferroviaire à l'autre. En général, l'étendue de la concurrence viable dépend du marché visé, de la longueur des mouvements et des caractéristiques du produit expédié. Les conclusions concernant l'étendue de la concurrence sont aussi influencées par les données et la méthodologie employée.

Les renseignements sur la concurrence indirecte restent à développer. L'enquête que le Comité effectue présentement auprès des expéditeurs devrait aider à combler cette lacune. Un certain nombre d'expéditeurs qui ont discuté de la concurrence avec le Comité ne considèrent pas la concurrence indirecte comme un facteur important.

En ce qui concerne la *concurrence liée aux marchés*, le Comité a l'intention d'examiner la relation entre les changements dans les taux de transport des marchandises et les prix que les expéditeurs reçoivent pour leurs produits. Certains expéditeurs reconnaissent qu'ils peuvent partiellement compenser les prix réduits en négociant de nouveaux arrangements avec les compagnies ferroviaires. Le Commissaire de la concurrence affirme toutefois que lorsque l'industrie ferroviaire détient un monopole, la concurrence liée aux sources (spécialement pour les expéditeurs ayant des coûts irrécupérables considérables) est beaucoup moins efficace pour restreindre les prix.

La notion de captivité demeure controversée. Il ne semble pas y avoir de définition communément acceptée de la captivité, et les données varient considérablement selon la source. Certaines études supposent qu'un

expéditeur n'est véritablement captif que s'il n'existe pas de concurrence réelle d'aucune sorte ou que les expéditeurs n'ont pas de pouvoir sur les compagnies ferroviaires. Cette définition a été utilisée dans le profil de la concurrence des services ferroviaires du CN qui suggère que seulement un pour cent de l'ensemble du trafic du CN et du CFCP est captif.

Par contre, une étude récente de la Brookings Institution sur l'industrie ferroviaire des États-Unis[14] définit un expéditeur captif comme celui qui est dans l'impossibilité d'utiliser un autre mode, qui est desservi par une seule compagnie ferroviaire (sans autre compagnie ferroviaire dans un rayon de 50 milles) et qui n'a aucun endroit de rechange d'où expédier au moyen d'une compagnie ferroviaire rivale. Ces hypothèses ont permis de déterminer que 19,6 pour cent du trafic ferroviaire des États-Unis provient d'expéditeurs captifs.

3.4 RELATIONS EXPÉDITEUR-TRANSPORTEUR ET LE MÉCANISME D'ÉTABLISSEMENT DES PRIX

Au fil des ans, les relations entre les expéditeurs et les compagnies ferroviaires ont souvent été conflictuelles. Si on en juge par certains points de vue exposés devant le Comité, la nature tendue de la relation reste entière. Les expéditeurs se sont plaints que les compagnies ferroviaires publient des tarifs et augmentent les taux sans consultation, ou qu'elles fixent des conditions de vente et de transfert de tronçons de lignes de chemin de fer structurées de façon à décourager les exploitants de chemins de fer d'intérêt local d'entrer sur le marché. Le Comité a appris que les compagnies ferroviaires sont de plus en plus réticentes à accepter le chargement de wagons céréaliers par les producteurs, et qu'elles rendent l'accès aux voies de service de plus en plus difficile. Toutes ces actions ont été qualifiées d'arbitraires et de déraisonnables.

Il est inévitable qu'il y ait quelques désaccords entre les transporteurs ferroviaires et les expéditeurs. Tous les expéditeurs désirent obtenir le meilleur service aux plus faibles taux. Les compagnies ferroviaires doivent trouver l'équilibre entre un service de qualité et les coûts, et payer les frais généraux et autres coûts fixes du réseau ferroviaire. La viabilité économique exige que les compagnies ferroviaires fassent des profits qui dépassent les coûts identifiables et il n'y a rien d'étonnant à ce que les expéditeurs individuels veuillent minimiser leur contribution aux coûts fixes.

---

[14] Curtis Grimm et Clifford Winston, « Competition in the Deregulated Railroad Industry: Sources, Effects, and Policy Issues », dans *Deregulation of Network Industries: What's Next*, du AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2000.

3.4.1 DIFFÉRENCIATION DES PRIX : CONTEXTE ACTUEL

Le mécanisme pour l'établissement des prix est une des questions les plus controversées des relations ardues entre les utilisateurs et les transporteurs. La « différenciation des prix » désigne la pratique selon laquelle les compagnies ferroviaires recouvrent leurs coûts fixes en facturant aux expéditeurs diverses marges en pourcentage en plus des coûts variables selon la mesure dans laquelle leurs demandes de services ferroviaires fluctuent avec les changements dans les taux de transport des marchandises (élasticité de la demande). Certains utilisateurs paient donc plus que d'autres pour une quantité donnée de marchandises expédiées sur une distance donnée.

Les expéditeurs qui dépendent des services ferroviaires dans une large mesure – principalement les producteurs de marchandises en vrac – se plaignent que la différenciation des prix, lorsqu'elle est combinée avec l'absence de solutions de rechange concurrentielles, les amène à payer plus qu'ils ne devraient. L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques maintient que le pouvoir des compagnies ferroviaires d'appliquer la différenciation des prix nuit à la compétitivité des expéditeurs captifs. Certains expéditeurs déclarent qu'ils paient des taux plus élevés afin que d'autres paient moins et ont laissé entendre que l'existence de la différenciation des prix est en soi une preuve de l'absence de concurrence.

Les producteurs de marchandises en vrac allèguent aussi que l'incidence de ces pratiques d'établissement des prix a été accentué par la chute générale des prix des marchandises à l'échelle mondiale. Les expéditeurs de marchandises en vrac comptent parmi les plus ardents partisans des mesures visant à élargir l'accès dans le secteur ferroviaire afin de réduire les taux de transport des marchandises.

D'après le Commissaire de la concurrence[15], la différenciation des prix pratiquée par les compagnies ferroviaires peut se justifier dans une certaine mesure, mais celle-ci doit s'accompagner d'une certaine forme de surveillance réglementaire pour empêcher les compagnies ferroviaires de facturer des taux excessifs aux expéditeurs captifs. En outre, selon le Commissaire, toute préoccupation quant à la viabilité des compagnies ferroviaires canadiennes en rapport avec l'adoption de dispositions plus efficaces sur l'accès concurrentiel est atténuée par la rentabilité actuelle des

[15] Commissaire de la concurrence, *Loi sur la concurrence,* mémoire présenté au Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* concernant l'accès ferroviaire et des questions connexes, 6 octobre 2000, p. 6.

compagnies ferroviaires et le fait que ces dernières sont en mesure de cesser d'exploiter les lignes non rentables.

Les compagnies ferroviaires, pour leur part, maintiennent que la différenciation des prix est à la fois un élément nécessaire pour recouvrer leurs coûts totaux et une pratique dont on comprend mal l'incidence sur les expéditeurs. Elles citent des exemples prouvant que la différenciation des prix assure un service ferroviaire non seulement aux expéditeurs de trafic plus concurrentiel, mais aussi aux expéditeurs de trafic moins concurrentiel aux plus bas taux compatibles avec la viabilité du réseau. En outre, elles maintiennent que sans la différenciation des prix, le réseau ferroviaire ne serait pas économiquement viable. Les compagnies ferroviaires estiment que leur position est conforme aux théories économiques et ajoutent que cette pratique est courante dans d'autres industries.

3.4.2 DIFFÉRENCIATION DES PRIX : CRITÈRES DE RÉSOLUTION

La différenciation des prix était une caractéristique des taux ferroviaires réglementés et a été permise sous une forme plus libéralisée depuis la LNT 1967. Aucune des solutions de rechange à la différenciation des prix ne satisfera toutes les parties. Les solutions de rechange disponibles supposent soit l'octroi de subventions à l'industrie ferroviaire pour assurer des ressources suffisantes de capitaux, soit une forme quelconque de répartition au prorata des coûts fixes entre les utilisateurs. Dans un cas comme dans l'autre, la différenciation des prix devrait être remplacée par un régime de taux réglementés et d'établissement des coûts.

De toute évidence, la différenciation des prix soulève aussi des problèmes d'équité et de justice. Le Comité rejette l'argument formulé par certains expéditeurs que l'existence de la différenciation des prix est en soi une preuve de l'absence de concurrence. Comme la différenciation des prix existe dans des industries concurrentielles, elle n'est pas en elle-même une indication de pouvoir monopolistique. Cependant, le pouvoir de marché influe sur la mesure dans laquelle la différenciation des prix est pratiquée.

Le Comité estime qu'il ne s'agit pas de débattre de l'existence de la différenciation des prix, mais bien de déterminer si la législation actuelle renferme des dispositions adéquates pour empêcher les abus dans les cas de domination du marché. Idéalement, ces dispositions devraient servir à deux fins : (1) établir des mesures de protection suffisantes pour les expéditeurs tributaires du chemin de fer; (2) fournir aux compagnies ferroviaires des incitatifs pour être aussi efficientes et innovatrices que

possible dans ces marchés et pour faire bénéficier les expéditeurs d'une part adéquate des gains d'efficience.

3.4.3 Conciliation entre l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire et la différenciation des prix

Dans son examen des diverses propositions d'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire, le Comité devra déterminer si ces approches peuvent être conciliées avec le mécanisme de la différenciation des prix et comment cela peut être fait.

Deux problèmes sont apparents : premièrement, dans une situation où l'accès concurrentiel fournit à un chemin de fer invité l'accès à l'infrastructure ferroviaire du chemin de fer hôte et à ses clients, le chemin de fer hôte risque de perdre une part de son trafic le plus rentable, ce qui pourrait éventuellement lui causer un tort financier. Le Comité évaluera la gravité potentielle de ce problème et examinera si ce tort peut ou devrait être atténué par des dispositions réglementaires prévoyant l'imposition de frais d'accès au chemin de fer invité ou établissant les droits et obligations des chemins de fer respectifs dans ces conditions d'accès amélioré.

Deuxièmement, il y a la question de la disparité des prix. Quelques-unes des propositions d'accès concurrentiel dont le Comité est saisi sont basées sur la réglementation des taux de transport des marchandises plutôt que sur la négociation de frais d'accès. Dans la mesure où ces propositions d'accès ou des propositions d'accès semblables imposeraient des taux moyens uniformes, particulièrement sur de grandes distances, ces propositions seraient incompatibles avec la différenciation des prix. En outre, avec chaque nouvelle demande de recours réglementaire, ce genre d'approche mènerait à des réductions répétées des revenus moyens, et par conséquent menacerait la viabilité du réseau.

3.5 Restrictions législatives du pouvoir de marché

La LTC renferme des dispositions d'accès concurrentiel et de protection des expéditeurs qui visent à limiter la capacité d'une compagnie ferroviaire d'exercer un pouvoir de marché sur les expéditeurs. L'efficacité de ces diverses dispositions suscite des positions fermes et divergentes. Une brève description de chacune et un survol des observations qui ont été livrées au Comité sur leur efficacité ou leurs lacunes sont présentés ci-dessous.

3.5.1 INTERCONNEXION[16]

Un expéditeur qui n'a accès qu'à un seul chemin de fer à l'origine ou à la destination d'un mouvement peut choisir de faire transférer ses marchandises à un autre transporteur « raccordé » aux taux prévus par règlement si le point d'origine ou de destination se trouve dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance. Dans certaines circonstances, la LTC permet l'interconnexion à des distances supérieures à 30 kilomètres.

Les expéditeurs ont déclaré que l'interconnexion est habituellement efficace pour promouvoir la concurrence et favoriser l'efficience. Le « Canadian Shippers' Summit » (Shippers' Summit),[17] a précisé dans ses observations que les définitions des expressions « lieu de correspondance » et « interconnexion » sont établies en fonction de la compagnie ferroviaire propriétaire de la voie et non pas de l'entité qui exploite ses trains sur cette voie. Cette particularité, de l'avis des expéditeurs, a pour effet d'empêcher inutilement le trafic de certains utilisateurs de profiter de l'interconnexion. Pour leur part, les compagnies ferroviaires exploitant des lignes principales sont d'avis que les taux d'interconnexion actuels contribuent trop peu aux coûts fixes.

3.5.2 DROITS DE CIRCULATION[18]

Cette disposition permet à toute compagnie ferroviaire assujettie à la compétence du gouvernement fédéral (y compris les compagnies ferroviaires basées aux États-Unis qui sont munis d'un certificat d'aptitude pour exercer leurs activités au Canada, soit BNSF, CSX, UP, Norfolk et Western) de demander à l'Office des droits de circulation sur les lignes de toute compagnie ferroviaire de compétence fédérale au Canada, lorsqu'une entente commerciale ne peut être négociée.

L'Office national des transports (prédécesseur de l'Office) a reçu trois demandes de droits de circulation de 1988 à 1996. Deux ont été rejetées pour des motifs de compétence et la troisième a été retirée avant qu'une décision ait pu être rendue. Aucune demande n'a été déposée depuis

---

[16] LTC, art. 127 et 128

[17] Le « Canadian Shippers' Summit » est une coalition de neuf associations nationales et régionales de l'industrie. Il est composé des associations suivantes : l'Association canadienne de transport industriel, l'Institut canadien des engrais, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, l'Association canadienne des pâtes et papiers, la Western Canadian Shippers' Coalition, l'Association minière du Canada, le Council of Forest Industries, l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et la Western Grain Elevator Association.

[18] LTC, art. 138

l'adoption de la LTC en 1996. Par conséquent, il n'y a pas eu de décision récente sur le contenu de cette disposition.

Un vaste éventail d'utilisateurs de services ferroviaires, dont la Western Canadian Shippers' Coalition, le Council of Forest Industries et l'Association canadienne des pâtes et papiers, ont dit au Comité que le fait de restreindre la disponibilité des droits de circulation aux seules compagnies ferroviaires de compétence fédérale limitait l'utilité de la disposition pour la promotion de la concurrence. D'autre part, presque toutes les compagnies ferroviaires estiment que l'élargissement des droits de circulation menacerait la viabilité à long terme de l'infrastructure ferroviaire et réduirait l'efficience. Plusieurs provinces s'opposent à la modification des droits de circulation actuels et d'autres sont en faveur de droits de circulation élargis.

Les droits de circulation soulèvent des questions complexes concernant les conditions d'accès et les droits dont traite le chapitre 6.

3.5.3 Prix de ligne concurrentiels[19]

Un expéditeur situé à l'extérieur de la limite d'interconnexion de 30 kilomètres peut demander à l'Office un prix de ligne concurrentiel (PLC) pour transporter des marchandises sur le chemin de fer d'origine jusqu'à un point de correspondance pour les transférer à un chemin de fer de liaison. L'expéditeur doit d'abord avoir conclu un accord avec le transporteur de liaison pour le reste du transport. L'Office établit le PLC en fonction des taux d'interconnexion applicables et des revenus que la compagnie ferroviaire tire du transport des mêmes produits ou de produits semblables sur des distances comparables. Un PLC n'est valable que pour un an à moins d'une entente à l'effet contraire entre l'expéditeur et le transporteur.

Les PLC ont été introduits dans la LTN 1987 et modifiés par la suite dans la LTC. De 1988 à 1992, l'Office national des transports du Canada a établi cinq PLC, dont quatre pour le même expéditeur quatre années de suite et tous les cinq permettaient d'accéder à des chemins de fer américains exploitant des lignes principales. Depuis l'entrée en vigueur de la LTC en 1996, l'Office n'a reçu aucune demande de PLC.

Les expéditeurs et les transporteurs ont des opinions diamétralement opposées sur cette question. Les expéditeurs maintiennent que les exigences relatives aux PLC constituent un obstacle efficace au genre de recours que cette disposition était censée leur apporter. L'Institut canadien

[19] LTC, art. 129 à 136

des engrais (ICE) allègue que puisque les paragraphes 27(2) et 27(3) (« préjudice commercial important ») exigent une décision subjective de la part de l'Office, les procédures contradictoires qui résulteraient servent de dissuasion importante à tout demandeur éventuel. De même, l'ICE et d'autres expéditeurs allèguent que l'article 112 de la LTC (« prix commercialement équitables et raisonnables ») constitue un obstacle inutile au recours à l'Office.

Dans son mémoire au Comité, Luscar Ltd. (un producteur de charbon) a commenté ainsi la disposition de la LTC selon laquelle, avant de demander un PLC, l'expéditeur doit avoir un accord avec le transporteur de liaison pour le transport du trafic :

> Les prix de ligne concurrentiels (PLC) n'ont fonctionné que quelques fois avec des transporteurs américains à partir du lieu de liaison, et il est fort peu probable que ceux-ci participent aujourd'hui. Les deux compagnies ferroviaires nationales ont décliné de rivaliser avec les PLC parce que ce n'est pas dans leur intérêt économique de le faire.[20]

Pour leur part, les compagnies ferroviaires exploitant des lignes principales laissent entendre que les PLC sont utilisés principalement à titre de pouvoir de négociation et non pour corriger les préoccupations justifiables touchant les taux. Elles allèguent en outre que l'établissement des PLC à l'aide du revenu moyen par tonne-mille tiré par le transporteur pour la même marchandise par exemple, comporte des lacunes fondamentales et que la différenciation des prix, et non pas les taux moyens, constitue le seul moyen valide pour arriver à des prix qui couvrent l'ensemble des coûts fixes du réseau ferroviaire. Plus précisément, le CN a demandé la suppression des dispositions régissant les PLC.

3.5.4 Obligations relatives au niveau de services[21]

L'article 113 de la LTC exige que les compagnies ferroviaires fournissent des « installations convenables » pour le transport des marchandises. Si un expéditeur croit qu'un transporteur ferroviaire n'a pas rempli cette obligation, il peut déposer une plainte auprès de l'Office. Après avoir examiné la plainte, l'Office peut ordonner à la compagnie ferroviaire de remplir ces obligations selon les modalités de forme et de temps qu'il estime indiquées. Depuis 1996, l'Office a reçu 18 plaintes sur le niveau de services.

---

[20] Luscar Ltd., mémoire présenté au Comité de la LTC sur les dispositions de la *Loi de 1996 sur les transports au Canada* relatives à l'accès concurrentiel, octobre 2000, p. 5. [traduction libre]

[21] LTC, art. 113 à 116

Le Shippers' Summit fait valoir que les obligations relatives au niveau de services sont le fondement même des dispositions concernant l'accès concurrentiel. Les expéditeurs prétendent que les niveaux de taux inférieurs qui résultent de l'application des dispositions d'accès concurrentiel sont peu utiles sans l'assurance qu'un service suffisant sera fourni. En outre, les retards attribuables à l'incapacité de l'Office d'émettre des arrêtés provisoires *ex parte* sur les différends touchant le niveau de services sont perçus par certains expéditeurs comme un facteur qui nuit à l'efficacité de la disposition.

3.5.5 LE DROIT À UN TAUX[22]

L'expéditeur qui veut faire transporter des marchandises, soit sur une ligne unique ou sur une ligne conjointe exploitée par deux compagnies ferroviaires ou plus, peut demander à la compagnie ou aux compagnies ferroviaires de publier un taux pour le transport des marchandises. Si la compagnie ou les compagnies refusent (et en fait refusent la clientèle) l'Office peut ordonner à la compagnie ou aux compagnies ferroviaires de publier un taux. Si le taux touche une ligne conjointe, l'Office peut aussi répartir le taux entre les compagnies ferroviaires.

Depuis 1988, l'Office n'a reçu qu'une demande semblable. L'Office a ordonné à la compagnie ferroviaire de fixer un taux entre un point d'origine et un point de destination déterminés par l'expéditeur.

Les parties n'ont pas communiqué d'opinion au Comité sur l'efficacité de la disposition relative au droit à un taux.

3.5.6 ARBITRAGE[23]

Les expéditeurs peuvent recourir à l'arbitrage pour résoudre des différends avec les transporteurs sur les taux ou les conditions du service. Le processus d'arbitrage permet à un arbitre indépendant d'examiner les dernières offres de l'expéditeur et du transporteur, et de choisir l'une ou l'autre. Les parties à l'arbitrage peuvent tenir les détails de l'arbitrage confidentiels et, de fait, c'est souvent ce qu'elles font.

Vingt-deux arbitrages ont eu lieu depuis 1988, moment de l'entrée en vigueur des dispositions et la majorité de ceux-ci ont eu lieu depuis l'adoption de la LTC en 1996. Le Comité a été informé que plus de la moitié des affaires

[22] LTC, art. 118 et art. 121 à 125
[23] LTC, art. 159 à 169

soumises à l'arbitrage ont été réglées par les parties avant la fin de l'audience d'arbitrage, ce qui suggère que la disponibilité de l'arbitrage est fort probablement un incitatif à la conclusion d'un règlement négocié.

Même si l'arbitrage est reconnu par certains expéditeurs comme un mécanisme efficace de règlement des différends, il a ses détracteurs. Dans le passé, les expéditeurs ont mentionné les dépenses importantes que ce mécanisme nécessite et les retards causés par les procédures qu'ils attribuent aux compagnies ferroviaires. Les dispositions ont été modifiées dans le cadre de la formule adoptée par le gouvernement pour réformer le système de manutention et de transport du grain. Même si on n'a pas signalé l'utilisation des procédures révisées, les expéditeurs sont d'avis que le processus révisé réglera leurs problèmes.

Le CN et le CFCP ne partagent pas l'optimisme des expéditeurs. Le CN déclare que les expéditeurs qui se prévalent de l'arbitrage n'assument à peu près pas de risque. Le CN mentionne qu'un expéditeur peut négocier pour obtenir de la compagnie ferroviaire la meilleure combinaison de service, d'approvisionnement en wagons et de taux, puis recourir à l'arbitrage pour tenter de faire baisser le taux encore plus. En raison de leur mécontentement vis-à-vis de l'arbitrage, le CN et le CFCP ont recommandé qu'il soit remplacé par un processus d'arbitrage commercial.

3.5.7 CONTRATS CONFIDENTIELS[24]

Depuis 1988, les expéditeurs et les compagnies ferroviaires qui s'entendent sur les taux et les conditions du service ont été autorisés à conclure des contrats confidentiels. La grande majorité du trafic ferroviaire au Canada est maintenant transportée en vertu de contrats confidentiels. Lorsqu'il existe un contrat confidentiel, l'expéditeur ne peut recourir à l'arbitrage sauf si toutes les parties au contrat acceptent. Les conditions du contrat confidentiel sont exécutoires pour l'Office dans le cas d'une plainte sur le niveau de services.

Le fait que les contrats confidentiels soient si répandus semblerait être une preuve de leur succès. Toutefois, certains expéditeurs se sont plaints qu'en raison de la popularité des contrats confidentiels, il est difficile pour eux de comparer leurs taux et de déterminer s'ils obtiennent le meilleur taux.

---

[24] LTC, art. 126

3.5.8 REVENU MAXIMAL TIRÉ DU TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST[25]

Dans le cadre de la formule de réforme du système de manutention et de transport du grain de l'Ouest qui est entrée en vigueur le 1er août 2000, les revenus que les compagnies ferroviaires peuvent tirer du transport du grain de l'Ouest sont assujettis à un revenu maximal. Selon ce revenu maximal, le revenu total qu'une compagnie ferroviaire peut tirer du transport du grain au cours d'une campagne agricole donnée (du 1er août au 31 juillet) ne peut pas dépasser un montant fixe. Comme la campagne agricole de 2000-2001 était la première campagne agricole visée, il y a très peu d'expérience pour tirer des conclusions fermes. Néanmoins, on a fait part au Comité d'un certain nombre de préoccupations ayant trait aux réformes.

D'après la Canadian Oilseed Processors Association (COPA), étant donné que les modifications apportées à la LTC permettent aux transporteurs de pratiquer la différenciation des prix (quoique à l'intérieur des limites du revenu maximal), les compagnies ferroviaires pourraient voir les oléagineux et les divers produits à base d'oléagineux comme des produits différents et établir des prix de transport plus élevés pour ces produits que pour les graines oléagineuses, ce qui mettrait l'industrie de la transformation des oléagineux à risque sur le plan financier.

Dans son mémoire, la Western Grain Elevator Association suggère que les expéditeurs de grain croient que les compagnies ferroviaires tentent de recouvrer la réduction des revenus découlant du revenu maximal en imposant unilatéralement des amendes excessives, notamment des droits de déchargement.[26]

Les expéditeurs ont aussi signalé le fait que les prix de transport des marchandises ne doivent pas obligatoirement être ajustés à la baisse pour tenir compte des gains de productivité de l'industrie ferroviaire tandis que le revenu admissible maximal peut être ajusté à la hausse pour l'inflation. Les compagnies ferroviaires, quant à elles, ont déclaré que la réduction considérable du revenu admissible maximal tiré du grain était injustifiée.

Des changements considérables se produisent dans l'économie des Prairies. M. Estey a recommandé de passer à un système de manutention et de transport du grain commercial plutôt que réglementé. La récente réforme législative constitue un pas dans cette direction. Le Comité est d'avis que

[25] LTC, art. 147-152
[26] Droits imposés lorsqu'un expéditeur tarde à décharger un wagon.

cette réforme n'est pas allée assez loin. La souplesse et l'importance des incitatifs qui caractérisent les systèmes commerciaux sont indispensables pour améliorer le système de manutention et de transport du grain. En effet, il est encore plus urgent d'intégrer ces caractéristiques au système étant donné les difficultés économiques auxquelles les producteurs de grain font face. Par conséquent, le Comité a l'intention, dans les discussions futures sur les mécanismes d'accès aux services ferroviaires ou autres interventions, de tenir compte, entre autres choses, de la mesure dans laquelle ils favorisent un système de manutention et de transport du grain plus commercial et plus efficient.

3.6 OBSTACLES AUX RECOURS LÉGISLATIFS POUR LES EXPÉDITEURS

Les expéditeurs allèguent que certaines dispositions de la LTC restreignent leur capacité de se prévaloir des restrictions législatives au pouvoir de marché des compagnies ferroviaires qui sont présentes dans la LTC :

Paragraphes 27(2) et 27(3) « préjudice commercial important »

Les expéditeurs (notamment Agricore, le Shippers' Summit et la COPA) ainsi que le Commissaire de la concurrence font valoir que ces paragraphes devraient être abrogés. Certains disent que ces dispositions constituent un obstacle ou un fardeau tandis que le Shippers' Summit déclare que le critère du préjudice commercial important est un critère subjectif et que par conséquent il prête à des contestations et des retards.

Par contre, le CFCP milite en faveur du maintien des paragraphes 27(2) et 27(3) car ils fournissent un critère pour établir si le plaignant a réellement besoin du correctif qu'il demande. De l'avis du CFCP, les paragraphes 27(2) et 27(3) ont été adoptés pour empêcher les expéditeurs d'obtenir des correctifs réglementaires dans des situations où il existait déjà de la concurrence.

Article 112 « prix commercialement équitables et raisonnables »

Cette disposition a aussi été introduite dans la LTC en 1996. Les expéditeurs considèrent que le fait d'obliger l'Office à fixer les prix de manière à ce qu'ils soient commercialement équitables et raisonnables est un obstacle inacceptable au recours à l'Office et estiment que l'article devrait être abrogé. La Canadian Oilseed Processors Association (COPA) maintient que ce critère réglementaire (et celui du « préjudice commercial important ») ne peut pas être justifié, la nécessité de son adoption n'ayant pas été démontrée, et

qu'il a pour seul effet de réduire sensiblement le pouvoir de négociation des expéditeurs.

CHAPITRE 4 : LE CONTEXTE NORD-AMÉRICAIN

4.1 LA QUESTION DE L'HARMONISATION

De nos jours, les compagnies ferroviaires canadiennes et américaines et leurs clients rivalisent dans un marché de plus en plus intégré. Il convient donc d'examiner la nécessité d'harmoniser les politiques réglementaires canadiennes avec celles des États-Unis, et dans quelle mesure.

Certains ont suggéré que les expéditeurs canadiens ont besoin d'un accès concurrentiel accru afin de compenser la réduction inévitable de la concurrence qu'entraînerait la fusion des compagnies ferroviaires nord-américaines si les tendances se poursuivent. Une autre école de pensée, soutenue par les compagnies ferroviaires exploitant des lignes principales et d'autres parties, prétend que c'est l'absence actuelle d'harmonisation avec les États-Unis dans la réglementation ferroviaire (et dans d'autres secteurs comme les impôts des entreprises) qui place les compagnies ferroviaires et les expéditeurs canadiens dans une situation de désavantage concurrentiel.

À titre de première étape pour arrêter des recommandations de fond sur ce point, le Comité a cherché les renseignements les plus à jour sur les différences entre l'approche réglementaire du Canada et celle des États-Unis. Ce chapitre présente un bref aperçu de la réglementation ferroviaire actuelle des États-Unis ayant un lien avec les questions examinées dans le présent rapport.

4.2 RÉGLEMENTATION ET POLITIQUES FERROVIAIRES DES ÉTATS-UNIS

Trois lois distinctes servent de fondement législatif à la politique réglementaire ferroviaire actuelle des États-Unis. Ce sont : la *Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act* de 1976, la *Staggers Rail Act* de 1980 et l'*Interstate Commerce Commission Termination Act* de 1995.

Les deux premières lois avaient pour principal objet de restaurer la stabilité et la viabilité économiques de l'industrie ferroviaire à la suite de la crise financière du début des années 1970. La troisième loi simplifiait la réglementation et créait le « Surface Transportation Board » (STB) – l'organisme fédéral chargé de la réglementation économique des compagnies ferroviaires et de l'application de la politique ferroviaire fédérale.

4.2.1 POLITIQUE DES ÉTATS-UNIS SUR LA CONCURRENCE : UN APERÇU

En ce qui concerne la concurrence et l'établissement des prix, la politique ferroviaire des États-Unis énonce qu'il est essentiel « ...de maintenir les prix à un niveau raisonnable lorsqu'il n'existe pas de concurrence réelle et que les prix ferroviaires assurent des revenus excédant le niveau nécessaire pour entretenir le réseau ferroviaire et attirer des capitaux. »[27] Afin de traiter les questions touchant les expéditeurs captifs et le manque de concurrence, la législation actuelle met à la disposition du STB un certain nombre d'instruments réglementaires :

- la réglementation du prix maximal par l'application du critère de la nature raisonnable des prix;
- des dispositions pour imposer l'accès concurrentiel;
- le mandat d'examiner les fusions entre compagnies ferroviaires et d'assujettir les transactions à des conditions.

4.2.2 RÉGLEMENTATION DU PRIX MAXIMAL ET CRITÈRE DE LA NATURE RAISONNABLE

La réglementation du prix maximal s'applique uniquement dans de rares situations. Toutefois, elle est disponible et il est intéressant de constater l'usage qui en est fait. En vertu de la loi, chaque prix de transport ferroviaire doit être « raisonnable ». Si un différend sur le prix est soumis au STB, celui-ci doit d'abord décider si la compagnie ferroviaire visée domine le marché dans la région et par rapport à l'expéditeur en cause et, le cas échéant, si le prix imposé par la compagnie ferroviaire est raisonnable.

La domination du marché est définie comme « une absence de concurrence réelle de la part d'autres transporteurs ferroviaires ou d'autres modes de transport auxquels un prix s'applique »[28] et elle comporte deux seuils : (1) on doit démontrer que le prix représente au moins 180 pour cent du coût variable et (2) l'expéditeur doit démontrer l'absence de concurrence réelle.[29]

---

[27] Titre 49 du *United States Code*, art. 10101 [traduction libre]

[28] Titre 49 du *United States Code*, art. 10707 [traduction libre]

[29] Deux types de concurrence sont examinés : la concurrence intermodale et la concurrence intramodale. En 1998, le STB a conclu que même s'il croyait que la concurrence liée au produit et la concurrence géographique limitaient effectivement l'établissement des prix dans certaines circonstances, le fait que ce type de concurrence soit pris en compte dans les cas de domination du marché entravait considérablement le traitement efficace des plaintes. Par conséquent, le STB a décidé qu'il ne tiendrait plus compte des preuves de l'existence de cette concurrence dans les décisions sur la domination du marché.

La nature raisonnable du prix est déterminée par le « critère des coûts indépendants » (CCI). Les coûts sont fixés en fonction d'un modèle de « chemin de fer efficient » fictif qui transporte les marchandises de l'expéditeur avec le reste du trafic qui contribue aux coûts fixes. Le processus est long et complexe, mais il est destiné à simuler ce qui pourrait arriver s'il existait effectivement de la concurrence et si une nouvelle compagnie ferroviaire pouvait entrer sur le marché.

Comme la dépense que représente la préparation d'un dossier de plainte sur la nature raisonnable des prix au moyen de ces procédures met cette option hors de la portée financière des petits expéditeurs, en 1996 le STB a adopté une méthode simplifiée que ces derniers peuvent utiliser pour leurs plaintes. Dans ces cas, une analyse déterminerait si l'expéditeur porte une part disproportionnée des besoins de revenu du transporteur.[30]

En 1996, à la suite de plaintes déposées par plusieurs expéditeurs des États-Unis pour obtenir que des dispositions sur un prix maximum soient appliquées à une partie de l'itinéraire entre le point d'origine et le point de destination, le STB a maintenu un principe de longue date de la politique ferroviaire des États-Unis selon lequel la nature raisonnable d'un prix doit être basée sur l'examen du prix du parcours entier. Cette décision fait ressortir une autre différence importante entre la politique ferroviaire du Canada et celle des États-Unis : les expéditeurs canadiens peuvent contrôler l'itinéraire de leur trafic (ce qui est essentiel pour les instruments d'accès concurrentiel de l'interconnexion et des PLC), tandis qu'aux États-Unis ce sont les compagnies ferroviaires qui contrôlent l'itinéraire du trafic dans la plupart des situations.

4.2.3 Instruments réglementaires des États-Unis utilisés pour imposer l'accès concurrentiel

La législation des États-Unis renferme trois sortes de dispositions d'accès concurrentiel :

- l'interconnexion réciproque, selon laquelle les compagnies ferroviaires peuvent être obligées de raccorder des wagons à des compagnies ferroviaires rivales voisines dans les zones terminales à un prix raisonnable;

[30] Il n'existe pas de seuil établi pour déterminer dans quelles circonstances le STB utilisera le plein critère du CCI ou le processus simplifié. Cette détermination est faite au cas par cas. Les critiques signalent que les expéditeurs qui déposent une plainte sur la nature raisonnable des prix doivent se préparer en vue des deux processus.

- un parcours continu de rechange, selon lequel une compagnie ferroviaire peut être obligée d'acheminer du trafic au moyen d'une correspondance avec une autre compagnie ferroviaire;
- des droits de voies terminales, selon lesquels une compagnie ferroviaire doit, contre rémunération, accorder aux trains et aux équipages d'un transporteur rival l'accès matériel à ses lignes.

Ces dispositions n'ont qu'une ressemblance superficielle avec celles contenues dans la LTC, plus précisément l'interconnexion, les PLC et les droits de circulation. En fait, ces recours ne sont disponibles que dans des circonstances très limitées lorsque le STB a déterminé que l'intérêt public l'exige et lorsqu'il a été démontré à la satisfaction du STB que la compagnie ferroviaire visée a agit d'une manière anticoncurrentielle.

4.3 EXAMEN ET RÉGLEMENTATION DES FUSIONS

Le STB est le seul organisme fédéral des États-Unis qui examine les projets de fusion des compagnies ferroviaires, et c'est souvent dans ce contexte qu'il doit se pencher sur les questions d'accès concurrentiel. Pour déterminer si la fusion envisagée serait dans l'intérêt public, le STB doit notamment établir « si la transaction proposée aurait un effet nuisible sur la concurrence entre les transporteurs ferroviaires dans la région touchée ou dans le réseau national ».[31]

Lorsqu'il approuve une fusion, le STB peut assortir la transaction de conditions, notamment l'obligation d'accorder des droits de circulation sur les voies et l'accès à d'autres installations. Pour contrer les effets anticoncurrentiels de la transaction, le STB peut imposer des conditions d'exploitation et le montant de l'indemnisation.[32]

Jusqu'à récemment, la politique générale du STB touchant les fusions « reposait sur la notion qu'il était impératif pour les transporteurs ferroviaires du pays de réorganiser leurs activités d'une façon plus efficiente et durable sur le plan économique ».[33] À cette fin, le STB a approuvé quatre

---

[31] Titre 49 du *United States Code*, art. 11324 [traduction libre]

[32] En 1998, le STB a assujetti son approbation de l'acquisition des éléments d'actif de Conrail par CSX et Norfolk Southern à la condition que les droits de transport ou de circulation soient négociés entre CSX et le CFCP pour permettre à ce dernier de desservir New York. Sa raison pour agir ainsi était de restaurer la concurrence qui avait été perdue lors de la crise financière qui a conduit à la création de Conrail dans les années 1970. Devant l'incapacité de CSX et du CFCP d'arriver à une entente, le STB en a imposé une aux deux transporteurs.

[33] Surface Transportation Board des États-Unis, *Major Rail Consolidation Procedures*, 3 octobre 2000. [traduction libre]

restructurations entre 1995 et 1999 : Burlington Northern/Santa Fe (BNSF), Union Pacific/Southern Pacific, le partage de Conrail entre NS et CSX et CN-Illinois Central.[34] Par conséquent, il ne reste plus aux États-Unis que quatre grands transporteurs.

Quelques-unes de ces fusions ont été accompagnées de perturbations de service et des préoccupations croissantes ont été exprimées au sujet de la concentration s'opérant dans l'industrie. Lorsque le projet de fusion du CN et du BNSF a été annoncé en décembre 1999, des inquiétudes ont surgi qu'une approbation du STB déclenche toute une autre série de projets de fusion, réduisant éventuellement le nombre de transporteurs nationaux à deux.

Par conséquent, le STB a tenu une audience pour examiner si ses politiques et procédures actuelles sur les fusions étaient adéquates. Il a déterminé qu'elles ne l'étaient pas et il s'est lancé dans un processus de réglementation de 15 mois pour élaborer de nouvelles politiques et de nouveaux règlements. Il a aussi décrété un moratoire sur l'acceptation de nouvelles demandes de fusion pendant cette période.

En octobre 2000, le STB a publié les nouvelles règles proposées pour l'examen du public. Si celles-ci sont adoptées, elles accroîtront considérablement le fardeau des parties qui proposent une fusion, qui devront démontrer que la transaction améliorera la concurrence suffisamment pour compenser pour les effets négatifs de la fusion. En outre, les demandeurs devront proposer des correctifs pour atténuer le tort qui pourra être causé à la concurrence. Le règlement final devrait être adopté en juin 2001.

4.4 AUTRES PAYS ET INDUSTRIES

Dans la discussion qui se poursuit sur l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire, on fait souvent allusion aux industries ferroviaires de pays hors de l'Amérique du Nord et aux industries de réseau autres que l'industrie ferroviaire (les secteurs des télécommunications et du gaz naturel sont souvent cités en exemple).

---

[34] Dans une décision du 29 novembre 2000, le STB a conclu qu'il « ... n'y avait pas eu de problème de concurrence dans son premier mandat annuel de surveillance générale ... » dans la fusion CN-IC. Il a aussi conclu que « ... la sécurité et les relations avec les employés n'ont pas été compromises ». [traduction libre]

Le Comité estime qu'il est important d'examiner les expériences d'autres pays et industries et d'évaluer leur pertinence relativement aux questions qui nous occupent, ainsi qu'à la situation canadienne. L'annexe présente des considérations préliminaires concernant d'autres pays et industries.

CHAPITRE 5 : CONSULTATIONS DES INTERVENANTS : TÉMOIGNAGES

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a profité de la collaboration de nombreuses parties intéressées, à savoir des expéditeurs, des producteurs et groupes de producteurs de grain, des gouvernements provinciaux, des autorités de services de transport ferroviaire aux passagers dans les contextes urbains et interurbains, des chambres de commerce, des représentants communautaires, des transporteurs ferroviaires (lignes principales et chemin de fer d'intérêt local) et des syndicats. Les interventions ont été présentées dans des mémoires et des documents ainsi que dans le cadre de réunions.

Ce chapitre résume les commentaires de nombreuses parties intéressées en ce qui concerne l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire.

5.1 OPINIONS DES EXPÉDITEURS

Le Shippers' Summit a présenté un mémoire au nom de ses membres; à son avis, ceux-ci constituent la majeure partie des revenus que le CN et le CFCP tirent du transport des marchandises. Le Shippers' Summit représente une proportion importante d'expéditeurs, y compris des expéditeurs de marchandises en vrac (par exemple, charbon et engrais), des intérêts du secteur agricole comme la Commission canadienne du blé et la Western Grain Elevator Association ainsi que des associations d'expéditeurs de produits transformés ou manufacturés comme l'Association canadienne de transport industriel, l'Association canadienne des pâtes et papiers et l'Association canadienne des manufacturiers et des exportateurs.

Aux fins du présent chapitre, le Comité a décidé de résumer les opinions du Shippers' Summit, car elles sont généralement représentatives de la position des expéditeurs par transport ferroviaire qui ont contribué aux travaux du Comité. De plus, puisque le Comité a été saisi de questions soumises par des intérêts agricoles et communautaires de l'Ouest – notamment des agriculteurs, des sociétés céréalières et des organisations comme la Saskatchewan Association of Rural Municipalities (SARM), la Western Rail Coalition et la Farmer Rail Car Coalition, entre autres –des questions propres au grain de l'Ouest sont également abordées dans ce chapitre.

5.1.1 CONCURRENCE ET ACCÈS CONCURRENTIEL

Bon nombre d'expéditeurs par rail considèrent qu'ils sont captifs de ce mode de transport pour la quasi totalité de leurs mouvements en raison de la nature des marchandises qu'ils produisent (c.-à-d. du volume de ces dernières) ainsi que de la distance à couvrir pour les expédier. Selon eux, l'absence de choix entraîne des taux de transport excessivement élevés. Ces expéditeurs estiment qu'ils doivent avoir accès à plus d'une compagnie ferroviaire pour profiter des avantages de la concurrence.

Même si l'actuelle LTC a pour objet de promouvoir la concurrence, les expéditeurs soulignent que les dispositions d'accès concurrentiel qu'on y trouve ne sont pas efficaces pour plusieurs d'entre eux et ne contribuent pas à la mise en place d'un réseau ferroviaire concurrentiel au Canada. Selon eux, il est essentiel de modifier les dispositions d'accès concurrentiel pour véritablement réaliser l'objectif de la LTC.

À cette fin, le Shippers' Summit a présenté un ensemble de réformes fondées sur les deux grands principes suivants :

- les dispositions d'accès concurrentiel forment un ensemble intégré qui donne à l'expéditeur la souplesse de se prévaloir de la disposition qui correspond le mieux à sa situation particulière;
- les dispositions actuelles de la LTC sur le niveau de services doivent demeurer en place et rester effectives.

L'ensemble des réformes présentées par le Shippers' Summit comprend les mesures suivantes :

- accorder des droits de circulation pour « quiconque » avec inversion du fardeau de la preuve (voir chapitre 6);
- établir un prix d'accès concurrentiel pour remplacer les PLC actuels (voir chapitre 6);
- redéfinir les lieux de correspondance et l'interconnexion pour offrir l'interconnexion à plus d'endroits;
- abroger les paragraphes 27(2) et 27(3) ainsi que l'article 112 de la LTC qui sont considérés comme des obstacles aux dispositions d'accès concurrentiel;
- réviser le processus relatif à la vente et à l'abandon de lignes ferroviaires;
- restaurer la compétence de l'Office pour qu'il puisse se charger des appels d'intérêt public et répondre aux plaintes relatives à la conduite de transporteurs qui porte préjudice à plus d'un expéditeur;

- restaurer la compétence de l'Office de déterminer si un achat ou une fusion dans le secteur ferroviaire est dans l'intérêt public et bloquer le processus dans le cas contraire;
- restaurer la compétence de l'Office d'émettre des arrêtés provisoires *ex parte*, ce qui lui permet d'intervenir sans tarder dans des plaintes relatives au niveau de services lorsqu'un expéditeur reçoit un service inadéquat.

Le Shippers' Summit estime aussi qu'il faut attendre pour voir si les nouvelles dispositions relatives à l'arbitrage donneront les résultats voulus.

De nombreux expéditeurs ont recommandé des modifications législatives précises qui diffèrent des propositions du Shippers' Summit. Par exemple, Agricore Cooperative Ltd. a suggéré que l'on rende l'interconnexion plus accessible en étendant les limites d'interconnexion et NOVA Chemicals a demandé qu'on l'autorise à se prévaloir des droits de circulation pour rejoindre un lieu de correspondance concurrentiel à l'intérieur de la zone d'interconnexion.

5.1.2 QUESTIONS RELATIVES AU GRAIN

De nombreux producteurs de grains d'exportation ont dit au Comité qu'ils se considèrent captifs du transport ferroviaire et que cette situation les oblige à payer des taux de transport plus élevés que ceux qu'ils obtiendraient dans un contexte plus concurrentiel. Ils se sentent coincés par les coûts d'un côté et les prix de l'autre : les compagnies ferroviaires semblent pouvoir ajuster leurs taux tandis que les prix que les producteurs reçoivent pour leurs produits sont établis dans les marchés mondiaux et les producteurs n'y peuvent rien.

Les agriculteurs estiment que la rationalisation de l'infrastructure des silos et les fermetures d'embranchements exacerbent le resserrement des marges de profit. Les distances à parcourir en camion entre la ferme et le chemin de fer augmentent. Les agriculteurs soutiennent que cette situation fait augmenter les frais de transport directs et qu'elle a une incidence néfaste sur l'infrastructure routière, question importante pour les autorités responsables.[35]

[35] Les sociétés céréalières font disparaître les silos locaux sur les embranchements près des fermes et les remplacent par un plus petit nombre de « silos à haute capacité » (SHC) devant desservir de plus grandes régions. Selon les agriculteurs, l'accroissement des distances parcourues en camion entraîne une hausse de coûts, bien que les incitatifs que certains exploitants de SHC offrent pour attirer la clientèle atténuent la situation.

Bon nombre d'intérêts agricoles et communautaires de l'Ouest ont indiqué une préférence pour laisser les forces du marché s'exercer dans le système de manutention et de transport du grain. Toutefois, nombreux sont ceux qui croient fermement que le marché ne crée pas un contexte concurrentiel et que, par conséquent, une réglementation s'impose.

Les producteurs individuels et les coalitions de producteurs ont des réserves en ce qui concerne l'efficacité et la mise en pratique des procédures de la LTC portant sur le transfert et l'abandon des embranchements. De plus, les intérêts agricoles et communautaires soutiennent qu'il est essentiel de maintenir les embranchements ruraux, y compris les voies de service nécessaires au chargement des wagons de producteurs, pour assurer une vraie concurrence dans le secteur du transport ferroviaire. On s'est également dit préoccupé par le processus d'élimination des lignes de chemin de fer excédentaires, car les exploitants de lignes principales emploient des pratiques, telles que la décommercialisation ou la segmentation, qui rendent les lignes peu intéressantes sur le plan économique pour les acheteurs potentiels et les concurrents éventuels.

5.2 OPINIONS DES COMPAGNIES FERROVIAIRES

5.2.1 CHEMINS DE FER RÉGIONAUX ET D'INTÉRÊT LOCAL

L'Association des chemins de fer du Canada, porte-parole de presque toutes les compagnies ferroviaires au Canada, a présenté un mémoire au nom des petites compagnies qu'elle représente. Cette présentation traitait de nombreux points soulevés par le CN et le CFCP, mais elle soulignait aussi que ses membres qui exploitent des chemins de fer d'intérêt local « s'inquiètent beaucoup des conséquences éventuelles de l'accès forcé sur leurs voies ».[36] Dans sa présentation, la société BC Rail n'était pas en faveur de « l'accès aux expéditeurs sur d'autres lignes de chemin de fer et de la liberté d'accès aux nouveaux exploitants »[37] mais elle favorisait un accès direct limité aux voies de raccordement concurrentielles pour les chemins de fer régionaux.

L'exploitant de chemin de fer d'intérêt local OmniTRAX a proposé l'idée d'un « accès géré » aux embranchements pour accroître le niveau de concurrence et préserver les lignes (ces concepts sont approfondis au chapitre 6).

---

[36] Association des chemins de fer du Canada, présentation au Comité d'examen de la LTC, 17 novembre 2000, p. 4.

[37] B.C. Railway Company, présentation au Comité d'examen de la LTC concernant l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire, 6 octobre 2000, p. 6.

5.2.2 Canadien National et Chemin de fer Canadien Pacifique

Les perspectives des exploitants de lignes principales relativement à la concurrence et l'accès concurrentiel étaient sensiblement différentes de celles énoncées par la plupart des expéditeurs et des groupes d'expéditeurs.

Les transporteurs de lignes principales ont soutenu devant le Comité que les réformes réglementaires adoptées par le biais de la LTC en 1996 avaient été bénéfiques à l'industrie ferroviaire de même qu'aux utilisateurs. Par conséquent, ils avaient des doutes concernant les propositions préconisant l'accroissement de la réglementation dans le système. Dans leurs interventions, les exploitants de lignes principales ont encouragé le Comité à donner suite aux initiatives suivantes :

- déréglementer davantage le réseau de transport;
- éviter de modifier la pratique de la différenciation des prix;
- accroître l'harmonisation entre les régimes de réglementation du Canada et des États-Unis;
- mettre en place un processus d'arbitrage commercial.

5.2.3 Opinions du Chemin de fer canadien pacifique concernant la concurrence et l'accès concurrentiel

Le CFCP a affirmé que les exploitants de lignes principales faisaient déjà face à un important niveau de concurrence, citant le fait que leur revenu moyen par tonne-mille a chuté de 35 pour cent en dollars constants depuis le milieu des années 1980.

En ce qui concerne l'accès amélioré, le CFCP croit que de telles propositions peuvent nuire à l'ensemble de l'industrie ferroviaire et prétend que l'établissement de taux moins élevés n'est pas synonyme d'efficience.

Le CFCP fait valoir que les dispositions sur les PLC, même si elles établissent une méthode de calcul des PLC qui selon lui comporte des lacunes, exigent au moins que l'expéditeur démontre qu'il a réellement besoin des correctifs demandés. Selon le CFCP, la proposition relative au prix d'accès concurrentiel (PAC) (chapitre 6) permettrait automatiquement aux expéditeurs d'obtenir un PAC sans avoir à démontrer un besoin. D'après son expérience, le CFCP croit que les PAC, tout comme les PLC, serviraient principalement d'outil de négociation et non d'instrument visant à corriger les préoccupations valables et justifiables concernant les prix.

Le CFCP n'appuie pas la proposition d'établissement de chemin de fer régional présentée par OmniTRAX parce qu'elle désavantagerait les exploitants de lignes principales sur le plan commercial. Selon le CFCP, un accès du type préconisé entraînerait des conflits entre les grandes compagnies ferroviaires et les petits exploitants, ce qui nécessiterait d'autres interventions réglementaires.

Enfin, le CFCP considère que le processus d'arbitrage ne fonctionne pas correctement et qu'il favorise les expéditeurs. Par conséquent, il suggère un processus d'arbitrage commercial à deux volets qui remplacerait les dispositions actuelles de la LTC sur l'arbitrage. Le nouveau système serait simplifié pour les différends de moins de 750 000 $. Ce processus serait géré par des arbitres professionnels et encouragerait les relations commerciales entre les expéditeurs et les transporteurs tout en conservant la différenciation des prix et la capacité des compagnies ferroviaires de maintenir l'infrastructure ferroviaire et d'y investir.

5.2.4 Opinions du CN concernant la concurrence et l'accès concurrentiel

Le CN invite à la prudence en ce qui a trait aux propositions visant un accès accru. Il affirme que la mise en œuvre de ces propositions pourrait mener à un changement structurel majeur dans le réseau de transport ferroviaire canadien. Le CN croit que la proposition concernant les PAC nuirait à sa capacité de récupérer les coûts fixes au moyen de la différenciation des prix.

Selon le CN, la protection des expéditeurs ne peut coexister avec un accès ferroviaire accru et les propositions visant l'accroissement de l'accès ferroviaire doivent adhérer aux principes fondamentaux suivants :

- les droits d'accès fixés en fonction du marché doivent être assujettis aux négociations commerciales et non à la réglementation;
- la concurrence doit être accrue;
- l'accès doit être réciproque;
- l'arbitrage commercial doit être utilisé pour régler les différends concernant les droits et les taux d'accès;
- le réseau ferroviaire canadien doit être concurrentiel en Amérique du Nord;
- les règles de l'ALENA doivent être respectées;
- l'intégration verticale doit être conservée.

Le CN a formulé de nombreuses objections à l'égard de la proposition d'OmniTRAX concernant l'établissement d'un chemin de fer régional. Il a souligné que l'accès proposé n'était pas réciproque et que les droits n'étaient pas définis. De plus, les principes commerciaux généralement acceptés aussi bien que les ententes à long terme seraient violés. Le CN estime qu'en faisant cette proposition OmniTRAX vise à « ... créer un monopole ferroviaire régional capable d'« exproprier » les parties des concessions du CN et du CFCP qui augmenteraient les revenues d'OmniTRAX, sans égard aux conséquences ... sur la santé financière globale des deux principaux réseaux ».[38]

5.3 Opinions des syndicats de chemins de fer

Trois syndicats de chemins de fer ont exprimé des réserves concernant les effets possibles d'un accès accru aux lignes du CN et du CFCP. Les sujets de préoccupation comprennent notamment la possibilité de pertes de productivité et d'efficience ainsi qu'une baisse des normes de travail, des conditions de travail et du salaire.

5.4 Opinions des gouvernements provinciaux sur l'accès concurrentiel

À ce jour, le Comité a rencontré et a reçu des mémoires de plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux. Tous étaient d'accord sur la nécessité de maintenir et de favoriser un réseau ferroviaire efficace et concurrentiel au Canada, mais les positions de principe concernant l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire variaient considérablement. Certains préconisaient de ne faire aucun changement tandis que d'autres recommandaient l'adoption d'un accès ferroviaire ouvert au moyen de diverses approches intermédiaires et transitoires.

5.5 Opinions des exploitants de services ferroviaires aux passagers

Les questions d'accès touchent aussi les services ferroviaires aux passagers dans les contextes urbains et interurbains. On cherche à établir si l'accès aux réseaux ferroviaires peut réduire l'encombrement des routes. Il faut donc déterminer comment assurer un accès raisonnable aux corridors ferroviaires urbains pour qu'ils puissent servir au transport des voyageurs urbains et interurbains.

[38] CN, *Mémoire présenté au Comité d'examen de la LTC*, novembre 2000, p. 36.

5.5.1 SERVICES FERROVIAIRES URBAINS

Un certain nombre d'intervenants préconisent que le gouvernement fédéral investisse dans l'infrastructure de transport nécessaire pour répondre aux besoins locaux. Les autorités de services de transport en commun ont demandé l'adoption d'un cadre législatif précis qui obligerait les compagnies ferroviaires à prévoir ou à permettre des services de banlieue. Il a été question de la nécessité de payer un prix dicté par un seul fournisseur de services ferroviaires. De plus, une demande a été formulée en vue de la tenue d'un examen unique des ententes actuelles portant sur les lignes de banlieue pour veiller à ce qu'elles soient conformes à un nouveau cadre d'accès, si un tel cadre devait être mis en place. En outre, certains souhaitent l'instauration d'un mécanisme qui permettrait d'obtenir un prix équitable lorsqu'une compagnie ferroviaire décide de se défaire d'un corridor ferroviaire urbain.

Le CN croit que la LTC protège les corridors ferroviaires en empêchant les compagnies ferroviaires d'abandonner des lignes sans au préalable donner au gouvernement l'occasion de les acheter. Il s'inquiète toutefois à propos de l'influence des pressions politiques et publiques sur le processus et des moyens utilisés pour déterminer la valeur des corridors de transport dans des zones urbaines densément peuplées. Le CN prétend qu'il a droit à une compensation dont la valeur minimum doit être établie en fonction de la valeur de la propriété adjacente, augmentée d'une prime pour reconnaître la valeur de la propriété comme corridor. Le CN souligne que les ententes actuelles portant sur les lignes de banlieue ont été conclues sur des bases commerciales en tenant compte à la fois de la valeur marchande des propriétés et des éléments d'actif.

5.5.2 SERVICES FERROVIAIRES INTERURBAINS

L'accès est aussi une question d'intérêt pour les services ferroviaires interurbains offerts par VIA Rail. VIA se sert normalement des voies du CN et du CFCP ainsi que de celles de chemins de fer d'intérêt local. Il est essentiel pour VIA d'obtenir le droit de passage afin de préserver l'intégrité du réseau national de services ferroviaires aux passagers. VIA se soucie également de l'incertitude liée à la vente ou l'abandon par le chemin de fer hôte d'une infrastructure, notamment de la vente de lignes de chemin de fer de compétence fédérale à un exploitant de chemin de fer d'intérêt local assujetti à la réglementation provinciale.

Le CN maintient que les coûts liés à la propriété et à l'entretien d'une ligne abandonnée sur laquelle on offrait des services aux passagers devraient être assumés par le gouvernement fédéral ou la société d'État responsable de la prestation des services aux passagers.

CHAPITRE 6 : PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER L'ACCÈS CONCURRENTIEL

6.1 L'EXAMEN PROVISOIRE

Le présent chapitre rend compte des propositions visant à remédier à l'inefficacité perçue des dispositions d'accès de la LTC et à assurer un réseau ferroviaire plus concurrentiel. Il précise aussi les questions clés que ces propositions soulèvent et établit les critères selon lesquels le Comité évaluera tout projet de réforme.

Il est clair que certaines propositions sont plus complètes que d'autres. Cependant, la plupart laissent des questions importantes sans réponse et toutes nécessitent une étude complémentaire.

6.2 LES PROPOSITIONS

Les propositions d'accès dont le Comité est saisi se rangent en deux groupes. Dans le premier, il s'agit en règle générale d'une compagnie ferroviaire qui obtient physiquement accès aux lignes d'une autre compagnie ferroviaire contre rétribution. Les propositions du second groupe sont moins envahissantes, aucune des variantes n'impliquant qu'un transporteur circule sur les lignes d'un autre. On y retrouve (1) le remplacement du prix de ligne concurrentiel (PLC) par un prix d'accès concurrentiel (PAC) nouvellement formulé; (2) un élargissement des dispositions qui régissent l'interconnexion.

6.2.1 SÉPARATION VERTICALE

La séparation de l'exploitation des trains d'avec la propriété et la gestion de la voie ferrée, séparation dite verticale, est un modèle adopté sous diverses formes dans plusieurs pays, notamment dans des régions de l'Australie, de la Suède et du Royaume-Uni. Il s'agit en règle générale d'une situation où une seule compagnie exploite la voie ferrée et vend l'accès à ces dernières à des transporteurs concurrents (ils sont concurrents à titre d'exploitants de trains ou lui disputent des contrats de services monopolistiques). Cette structure est apparue là où l'objectif de la politique était d'introduire des facteurs de concurrence dans des réseaux ferroviaires qui avaient été détenus et exploités par l'État dans une situation monopolistique.

Dans le cadre d'une séparation verticale, l'État pourrait être le propriétaire et l'exploitant de la voie ferrée, comme c'est toujours le cas en Suède. Au Canada cependant, il faudrait nationaliser les réseaux ferroviaires pour appliquer cette approche. Inversement, on pourrait créer une société privée

d'exploitation de la voie ferrée, comme le groupe Railtrack PLC au Royaume-Uni, ce qui exigerait, au Canada, une forme quelconque de dessaisissement obligatoire de la part des compagnies ferroviaires. On peut envisager d'autres formes de séparation partielle ou complète, soit sur l'ordre de l'État, soit théoriquement dans le cadre de stratégies commerciales des compagnies ferroviaires.

En demandant conseil sur l'expérience de diverses formes de séparation verticale à l'étranger, le Comité a appris qu'il n'était pas encore possible de déterminer leur incidence avec précision. De plus, toute forme d'achat gouvernemental ou tout changement obligatoire de la propriété d'éléments d'actif de compagnies ferroviaires privées canadiennes marqueraient un grand revirement de la politique canadienne des transports, sans compter qu'ils poseraient problème dans un secteur ferroviaire intégré à l'échelle de l'Amérique du Nord. De l'avis du Comité, une telle mesure ne mérite pas d'être envisagée, sauf si la preuve de ses avantages était incontestable. Le Comité a donc décidé de ne plus envisager aucune forme de séparation verticale de l'industrie ferroviaire imposée par l'État. Cette décision n'empêche nullement les compagnies ferroviaires elles-mêmes de trouver une solution commerciale si elles le jugent approprié.

6.2.2 ÉLARGISSEMENT DE L'ADMISSIBILITÉ AUX DROITS DE CIRCULATION

Cette proposition et ses variantes sont au nombre des moyens le plus souvent mentionnés pour accroître l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire. La variante proposée dépendait de la situation particulière de l'auteur de la proposition. La Nova Chemicals, par exemple, a proposé que les expéditeurs puissent obtenir des droits de circulation pour effectuer eux-mêmes l'interconnexion dans les limites actuelles.

D'autres utilisateurs ont proposé qu'il soit possible d'obtenir des droits de circulation jusqu'au prochain lieu de correspondance (sans limite) avec un second transporteur. Quant au Shippers' Summit, il a proposé que « toute personne » ait accès aux lignes d'un chemin de fer sous réglementation fédérale avec l'approbation de l'Office. Dans un tel régime, le chemin de fer hôte aurait le fardeau de prouver que la concession d'un droit d'accès serait contraire à l'intérêt public.

Ces propositions et des propositions semblables font suite à celles initiées par M. Willard Estey en 1998. En ce qui concerne les droits de circulation, il déclarait :

> À l'heure actuelle, seul un chemin de fer de compétence fédérale, aux termes de la LTC, peut demander à l'Office l'autorisation d'utiliser les lignes d'un autre chemin de fer de compétence fédérale. Afin d'élargir l'application de la disposition législative régissant les droits de circulation, il est recommandé de remplacer l'expression « compagnie de chemin de fer » par « quiconque » dans la loi actuelle. Il n'est pas nécessaire de résoudre l'imbroglio qu'ont causé les tribunaux pour déterminer ce qui constituait un domaine de compétence fédérale en vue de l'application de la mesure corrective demandée par l'expéditeur de grain.
>
> Cette nouvelle disposition permettrait d'ouvrir l'accès aux lignes actuelles du CN et du CP, sous réserve d'une indemnité raisonnable et de certaines conditions. Une indemnité raisonnable devrait à tout le moins couvrir les coûts du propriétaire des lignes de chemin de fer tout en garantissant que ce dernier n'empêchera pas l'accès à ses lignes par l'imposition de prix excessifs. Les conditions prévues pourraient comprendre la nécessité pour les exploitants potentiels de souscrire à une assurance appropriée et à satisfaire à des exigences en matière de licence, de sécurité et autre.
>
> Dans sa décision d'agréer ou de refuser une demande de droit de circulation, l'Office tiendrait compte de l'intérêt public. De même, comme la décision d'autoriser des droits de circulation sur les lignes principales pourrait avoir pour effet de diminuer considérablement la capacité de celles-ci, l'Office serait également tenu de prendre en considération la capacité de la ligne de chemin de fer comme facteur.[39]

Une autre variante du groupe de propositions relatives aux droits de circulation, appuyée, entre autres, par le gouvernement de la Saskatchewan et la Commission canadienne du blé, amènerait une transition, au fil du temps, vers une liberté complète d'accès aux lignes de chemin de fer. Le régime d'« accès sans restriction » exposé au Comité éliminerait toute considération réglementaire de l'intérêt public dans l'attribution de droits de circulation. Tous les exploitants qui le souhaitent auraient le droit de fournir un service sur un réseau. L'Office se bornerait à déterminer le niveau des droits au besoin et à régler les différends relatifs aux services.

---

[39] L'honorable Willard Z. Estey, *Examen de la manutention et du transport du grain au Canada, Rapport final*, 21 décembre 1998, pp. 40-41.

6.2.3 Accès « géré » d'OmniTRAX/CanRail West Inc.

OmniTRAX a proposé de créer un nouveau chemin de fer régional dans les Prairies qui jouirait d'un accès « géré » (droits de circulation) pour offrir ses services à des clients desservis par des lignes « désignées » du CN et du CFCP. Circulant sur toutes les lignes principales de deuxième catégorie et les embranchements du CN et du CFCP dans les Prairies, le transporteur choisi aurait des droits de démarchage sur les lignes désignées. Il aurait aussi le droit de circuler sur les lignes principales du CN et du CFCP pour avoir accès à un lieu de correspondance qui offre un choix de concurrents ou, si un tel choix n'existe pas, à la destination finale du trafic sur le réseau ferroviaire canadien. OmniTRAX propose qu'à la demande d'un expéditeur captif, un chemin de fer régional se voit accorder le droit de desservir les installations de cet expéditeur situées sur les lignes principales d'un transporteur de classe 1.[40] La société OmniTRAX prétend qu'elle est bien placée pour lancer un tel service.

La notion d'un chemin de fer régional qui aurait accès aux lignes du CN et du CFCP et, au moins, à quelques clients desservis par elles, se retrouve aussi dans plusieurs autres présentations, dont celles de la SARM, des Keystone Agricultural Producers Incorporated et de l'Association canadienne des pâtes et papiers.

6.2.4 Prix d'accès concurrentiel (PAC)

Le Shippers' Summit a proposé le PAC, conçu à l'origine par l'Institut canadien des engrais pour remplacer le PLC actuel. Le PAC modifierait les dispositions relatives aux PLC comme suit :

- l'expéditeur ne serait pas tenu de conclure un accord avec un transporteur de liaison avant de demander un prix;
- le PAC pourrait s'appliquer tant au point d'origine qu'au point de destination du mouvement;
- l'Office aurait 30 jours plutôt que 45 pour établir le prix;
- une formule fondée sur le revenu global moyen du revenu par tonne-kilomètre que la compagnie ferroviaire a tiré du transport de la marchandise en question servirait à calculer tous les PAC.

Les promoteurs du PAC croient qu'il inciterait le premier transporteur et le transporteur de liaison à se disputer la clientèle, ce qui ne se produit pas

[40] OmniTRAX, Inc., *A Proposal to Enhance Competition in the Canadian Railway Marketplace*, présentation au Comité d'examen de la LTC, 3 octobre 2000, p. 19.

actuellement, aux dires de plusieurs expéditeurs, parce que l'expéditeur est tenu de conclure un accord avec un transporteur de liaison avant de demander un PLC. De plus, les promoteurs du PAC soutiennent qu'il favoriserait le transport des marchandises sur le meilleur parcours.

6.2.5 Extension des limites d'interconnexion

On a aussi proposé d'augmenter de façon importante la zone d'interconnexion actuelle qui est de 30 kilomètres (des rayons de 100, 160 et 200 kilomètres ont été proposés séparément) ou de l'étendre jusqu'au premier lieu de correspondance avec une autre compagnie ferroviaire. Cette modification créerait une zone étendue où les expéditeurs pourraient faire transférer leurs marchandises sur les lignes d'un second transporteur à un prix fondé sur des frais moyens de réseau ou à un autre prix réglementaire.

6.3 Critères clés pour l'évaluation des propositions d'accès concurrentiel

Le Comité a élaboré des critères pour évaluer les propositions. Ces critères sont décrits sous les rubriques suivantes : Concurrence et efficacité; Compensation; et Fardeau de la réglementation et frais connexes.

6.3.1 Concurrence et efficacité

Toutes les propositions précitées ont pour prémisse qu'il est nécessaire d'accroître la concurrence dans les prix de transport des marchandises. Cependant, les décideurs doivent aussi se préoccuper de l'incidence possible des mesures proposées sur l'efficacité du réseau ferroviaire dans son ensemble. Comme l'indique l'article 5 de la LTC, la politique nationale des transports vise un objectif multiple : la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, chaque fois que la chose est possible, grâce à la concurrence et aux forces du marché.

Le Comité reconnaît que la concurrence peut encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la maîtrise des coûts essentiels à l'accroissement de l'efficacité. En général, on n'a pourtant pas montré comment les mesures proposées influeraient sur l'efficacité globale du réseau. Le Comité est déterminé à éviter les propositions d'accès qui pourraient aboutir à une inefficacité importante du réseau qui augmenterait les frais que les compagnies ferroviaires doivent répercuter sur les autres expéditeurs ou qui menacerait la viabilité des chemins de fer. Le Comité juge qu'il lui serait très utile d'avoir de plus amples renseignements sur l'incidence des diverses propositions d'accès concurrentiel sur l'efficacité globale du réseau.

6.3.2 COMPENSATION

La compensation est le facteur le plus important pour le succès à long terme de tout projet d'accroissement réglementé de l'accès dans le secteur ferroviaire. Les prix d'accès exagérés iraient à l'encontre du but recherché et empêcheraient effectivement les concurrents d'avoir accès aux lignes d'autres compagnies. Les prix trop bas ne fourniraient pas à la compagnie de chemin de fer hôte les ressources suffisantes pour attirer des capitaux et investir dans l'infrastructure, ce qui l'amènerait à récupérer sa perte de revenus en majorant les prix appliqués à d'autre trafic ou en réduisant ses frais d'entretien de l'infrastructure et ses investissements dans cette dernière. Les prix trop bas risquent aussi de devenir une subvention pour un concurrent moins efficace.

Les promoteurs d'un plus grand accès laissent entendre qu'ils sont prêts à payer des prix « équitables » ou « raisonnables ». Plusieurs ont déclaré que le prix d'accès devrait être fixé par voie de négociation commerciale et qu'il faudrait pouvoir recourir à l'Office à défaut d'entente.

Selon le CN, si l'on recherche une amélioration de l'accès, les prix d'accès doivent être dictés par le marché et négociés plutôt que réglementés. Le CN propose de recourir à l'arbitrage commercial si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur un prix d'accès. Les arbitres seraient chargés de tenir compte des principes suivants de recouvrement des coûts :

- l'augmentation des coûts d'exploitation des voies attribuable à l'arrivée d'un nouveau transporteur;
- le rendement des investissements historiques;
- le paiement pour les nouveaux investissements;
- la contribution perdue aux coûts fixes, y compris les coûts de renonciation.

POSSIBILITÉ DE PRIX D'ACCÈS NÉGOCIÉS

La négociation de prix d'accès est plausible en théorie, mais si l'accès ne fait pas l'objet d'un accord consensuel, il n'est guère probable que les parties s'entendraient sur ce qui constitue un prix équitable ou raisonnable. D'après l'expérience des États-Unis, la négociation commerciale dans un régime d'accès imposé s'avère peu réaliste. Il est donc probable que l'Office ou un arbitre aurait à fixer le prix d'accès ou, au moins, les règles de base à suivre pour le fixer.

Dans sa présentation, le Shippers' Summit a reconnu ce problème et proposé que l'Office reçoive l'ordre de reconnaître que la concession de droits de circulation est une mesure bénéfique pour la concurrence et qu'on ne pouvait donc pas utiliser les prix d'accès pour créer un obstacle insurmontable à l'exercice de ces droits.

La Commission canadienne du blé a été plus explicite :

> Au moment d'établir le prix, l'Office doit pouvoir tenir compte d'un rendement raisonnable de l'investissement du chemin de fer dans son infrastructure et ses installations, mais ne doit inclure aucun coût de renonciation supporté par le chemin de fer hôte. En d'autres termes, les prix d'accès ne doivent englober aucun coût de renonciation réclamé par le chemin de fer hôte pour la perte de revenus attribuables à son incapacité de pratiquer une différenciation des prix.[41]

Pour sa part, OmniTRAX propose de recourir à l'arbitrage pour fixer les prix si les parties ne peuvent s'entendre.

Approfondissement de la question des prix d'accès

Aucune des propositions ne traite de la question de la compensation avec la rigueur qu'elle exige. Au cours des prochains mois, le Comité engagera donc la discussion avec les auteurs des propositions sur la façon dont le mécanisme de compensation :

- influerait sur l'efficacité du système de transport ferroviaire dans les corridors congestionnés et ceux à faible trafic;
- assurerait au chemin de fer hôte (exploitant de lignes principales ou chemin de fer d'intérêt local ou régional) la capacité de continuer de réunir assez de capitaux sur le marché pour faire d'autres investissements;
- assurerait au chemin de fer hôte la capacité de continuer les investissements essentiels pour offrir le niveau et la qualité de service dont les expéditeurs ont besoin pour rester compétitifs.

À cet égard, le Comité estime que le prix d'accès doit :

- compenser les frais d'utilisation des installations (y compris le coût de la dépréciation physique de l'infrastructure du chemin de fer hôte et une

[41] Commission canadienne du blé, mémoire au Comité d'examen de la LTC, 20 octobre 2000, p. 6. [traduction libre]

partie convenable des frais globaux de contrôle de la circulation engagés par le chemin de fer hôte);
- assurer un rendement convenable de l'investissement du chemin de fer hôte dans l'emprise, les installations et le matériel ferroviaires;
- assurer les nouveaux investissements imposés par la présence du chemin de fer invité ou l'interférence avec d'autre trafic;
- dédommager le chemin de fer hôte de ses frais que l'on peut raisonnablement attribuer à l'obligation de s'assurer que le chemin de fer invité circulera sans danger sur ses lignes, y compris les risques supplémentaires que la présence du chemin de fer invité fera courir au chemin de fer hôte.

Parmi les questions à approfondir, il reste à savoir si les prix devraient comprendre une compensation, par le chemin de fer invité :

- de la hausse des frais d'exploitation du chemin de fer hôte imputable à la perte de trafic (p. ex., à la circulation de trains moins longs);
- de toute perte nette de revenus découlant de la perte de trafic au profit du chemin de fer invité.

PRIX DU MARCHÉ OU PRIX UNIFORMES RÉGLEMENTÉS

Certaines des propositions d'accès concurrentiel dont le Comité est saisi parlent de la réglementation des taux de transport des marchandises.

Dans le cas du PAC, par exemple, on pourrait fixer des prix tant au point d'origine qu'au point de destination : il se pourrait donc que les prix réglementés par l'Office remplacent les prix commerciaux pour une bonne partie du trajet dans certains cas. De même, l'extension des limites d'interconnexion implique qu'une proportion plus grande des transports se ferait au prix réglementé, qui ne refléterait pas le système de différenciation de prix du chemin de fer hôte ni les coûts variables particuliers du transport en question. Ceci amènerait le chemin de fer hôte à essayer de recouvrer des frais auprès d'autres clients.

Le Comité étudiera toutes les répercussions économiques et financières du remplacement de prix dictés par le marché par des prix uniformes réglementés pour ce qui pourrait être une bonne partie de l'ensemble du trafic ferroviaire.

6.3.3 FARDEAU DE LA RÉGLEMENTATION ET FRAIS CONNEXES

On peut s'attendre à ce que tout accroissement de l'accès ferroviaire prévu par la loi augmente la surveillance réglementaire et les frais de l'État. De plus, l'observation de la loi et le règlement des différends ajouteront aux frais de l'industrie.

Le coût de la réglementation provient de plusieurs sources. Si une disposition oblige la compagnie ferroviaire à prendre des mesures qu'elle juge contraires à ses intérêts commerciaux, il est probable qu'il y aura des différends sur la manière de s'y conformer, voire sur l'obligation de s'y conformer. On peut donc s'attendre à ce que l'Office soit prié d'interpréter la disposition, surtout dans les premières années. À mesure que l'Office éclaircira le sens des dispositions, le nombre de différends devrait diminuer.

Certaines propositions comportent un dénominateur commun, à savoir le recours à la prise de décision administrative ou fondée sur des règles plutôt qu'aux procédés juridiques de décision au cas par cas, le but étant de réduire au minimum les différends et les frais connexes. Les détracteurs des procédés juridiques considèrent que la durée et le coût d'une plaidoirie et l'incertitude du résultat sont des obstacles considérables à l'utilisation même de ces procédés.

Cependant, la réglementation fondée sur des règles pourrait bien aussi entraîner des frais importants. L'organisme de réglementation fixe les conditions générales d'accès, y compris celles de la compensation, mais il est obligé de suivre le résultat des décisions et il devra à l'occasion intervenir s'il a des motifs de croire qu'une partie n'obéit pas à des décisions antérieures.

Il faut aussi reconnaître que les coûts de la réglementation sont permanents, notamment en ce qui concerne les droits de circulation. L'expérience des États-Unis démontre que dans les cas où l'accès ne fait pas l'objet d'un accord consensuel, les négociations de prix aboutissent souvent à un règlement de différend et à un arbitrage longs et coûteux.

Enfin, l'obligation de partager l'infrastructure pourrait présenter à l'organisme de réglementation des défis tout nouveaux, qui lui occasionneraient des frais. Le chemin de fer hôte pourrait profiter du fait qu'il possède l'infrastructure pour obtenir un avantage concurrentiel grâce à son contrôle et à sa régulation de la circulation. La nécessité de veiller à ce que cela n'arrive pas a été un enjeu dans le cas d'autres industries de réseau canadiennes qui se sont ouvertes à la concurrence.

Le Comité a l'intention d'aborder ces questions dans les prochains mois et invite les parties intéressées à lui communiquer leurs opinions.

6.4 QUESTIONS CLÉS À APPROFONDIR, EXAMINER ET RÉGLER

Plusieurs autres questions doivent être approfondies avant que le Comité puisse tirer des conclusions et faire des recommandations. Voici les questions clés :

- la réciprocité de l'accès;
- le critère de l'intérêt public;
- la pertinence de l'adéquation des revenus dans les régimes d'accès;
- l'effet cumulatif des mesures actuelles de protection des expéditeurs;
- les répercussions sur les mesures actuelles de protection des expéditeurs;
- la sécurité et la responsabilité;
- les répercussions constitutionnelles;
- les subventions et le régime commercial international.

6.4.1 RÉCIPROCITÉ DE L'ACCÈS

L'obligation, pour un chemin de fer hôte, de donner accès à ses lignes de chemin de fer pourrait comprendre une condition obligeant le chemin de fer invité à accorder un accès semblable à ses lignes. C'est ce qu'on appelle la « réciprocité d'accès ». Les exploitants de lignes principales jugent cette dernière essentielle à toute libéralisation de l'accès concurrentiel parce qu'elle décourage les transporteurs invités d'obtenir l'accès à la ligne d'un autre pour ravir le trafic le plus lucratif.

Le CN et le CFCP ont déclaré que l'absence de réciprocité serait particulièrement préoccupante si les transporteurs américains avaient accès au trafic canadien sans avoir à exposer leur propre trafic à la concurrence canadienne. (Les dispositions actuelles relatives aux droits de circulation n'imposent pas la réciprocité d'accès comme condition de la concession de droits de circulation à un chemin de fer, canadien ou américain, titulaire d'un certificat d'aptitude.)

Certains partisans des droits d'accès plus étendus reconnaissent l'équité manifeste de la réciprocité d'accès, mais craignent aussi que les grandes compagnies ferroviaires n'en usent pour intimider les chemins de fer d'intérêt local dans leur recherche d'accès et même qu'ils ne ravissent le trafic rentable de ces derniers.

Le Shippers' Summit et la Western Canadian Shippers' Coalition ont proposé comme solution que le degré de réciprocité repose sur le type d'accès recherché. Par conséquent, s'il cherche simplement à circuler sur la ligne d'un autre chemin de fer sans avoir le droit d'y faire du démarchage, le transporteur serait tenu d'accorder des droits de circulation semblables sur ses propres lignes à l'autre chemin de fer. Si on lui accordait des droits de démarchage, le transporteur qui les demande serait obligé d'accorder un accès semblable à l'autre chemin de fer. Cette proposition repose toutefois sur le fait que seuls les chemins de fer d'intérêt local pourraient présenter une demande pour circuler sur la ligne d'un autre chemin de fer.

Le Comité constate que, dans sa version actuelle, la proposition d'établissement d'un chemin de fer régional faite par OmniTRAX ne semble pas prévoir la réciprocité d'accès avec les transporteurs de lignes principales.

6.4.2 CRITÈRE DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Aux termes de la loi actuelle, l'Office doit tenir compte de l'intérêt public en tranchant les demandes de droits de circulation. Au cours du processus d'examen, on s'est demandé à plusieurs reprises si le critère de l'intérêt public était justifié et, dans l'affirmative, comment il convenait de l'appliquer.

Dans le débat sur le critère de l'intérêt public, on envisage trois possibilités. La première est le processus appliqué actuellement aux droits de circulation, où il revient à la compagnie ferroviaire qui les demande de démontrer que la concession de ces droits serait dans l'intérêt public. La deuxième est le concept de l'inversion du fardeau de la preuve, selon lequel il incomberait au chemin de fer hôte de montrer pourquoi la concession de droits de circulation serait contraire à l'intérêt public. Dans le troisième cas, on pense que ce critère ne serait pas nécessaire dans un régime d'« accès sans restriction ».

La loi actuelle ne tente pas de définir l'intérêt public, lacune qui pose problème, de l'avis du Comité. Si le critère de l'intérêt public est retenu, que ce soit tel quel ou sous un régime d'inversion du fardeau de la preuve, le Comité estime qu'il ne faudrait pas laisser l'organisme de réglementation sans directive sur les facteurs à prendre en considération pour déterminer l'intérêt public. Le Comité croit que, faute d'une telle directive, le processus d'examen des demandes d'accès pourrait être long, attaquable en justice et coûteux, ce qui réduirait l'efficacité des dispositions sur les droits de circulation.

6.4.3 PERTINENCE DE L'ADÉQUATION DES REVENUS DANS LES RÉGIMES D'ACCÈS

La viabilité économique du réseau ferroviaire canadien importe grandement non seulement aux compagnies ferroviaires, mais aussi aux expéditeurs et au pays tout entier. La structure réglementaire des États-Unis admet explicitement l'intervention de l'organisme de réglementation, tout en la limitant, lorsque les compagnies ferroviaires ne réalisent pas de revenus suffisants. Actuellement, la politique nationale des transports reconnaît que la viabilité économique des transporteurs est une question pertinente, tout comme l'accroissement de la concurrence. Plusieurs expéditeurs signalent qu'ils n'ont pas « droit » à des revenus suffisants et qu'ils sont soumis aux forces du marché, aussi se demandent-ils pourquoi les compagnies ferroviaires obtiendraient un traitement différent. L'« adéquation des revenus » est un concept que l'on associe davantage à un service public qu'à une entreprise privée concurrentielle.

Le Comité accueillera avec plaisir toute observation sur la façon d'équilibrer le besoin d'un réseau ferroviaire viable et celui d'encourager la concurrence pour que le système de transport soit efficace et que les expéditeurs ne paient pas de prix excessifs pour le transport de leurs produits. Quelle importance faut-il accorder à la viabilité économique du réseau ferroviaire au moment de considérer une réglementation de l'accès ou d'autres mesures réglementaires de protection des expéditeurs?

6.4.4 EFFET CUMULATIF DES MESURES ACTUELLES DE PROTECTION DES EXPÉDITEURS

La LTC fournit actuellement aux expéditeurs plusieurs moyens de limiter le pouvoir de marché des compagnies ferroviaires de compétence fédérale. Nombre d'expéditeurs peuvent recourir à l'arbitrage pour contester les prix de transport ferroviaire qu'ils jugent déraisonnables. Tout expéditeur peut demander à l'Office d'intervenir en se plaignant que le service ferroviaire n'est pas convenable. Les expéditeurs qui se trouvent dans un rayon de 30 kilomètres d'un lieu de correspondance peuvent recourir à l'interconnexion pour avoir accès à un second chemin de fer. Ceux qui se trouvent plus loin d'un lieu de correspondance peuvent exiger un PLC. (Le chapitre 3 traite en détail de ces dispositions réglementaires.)

Le Comité connaît la position de plusieurs expéditeurs selon laquelle, les expéditeurs se trouvant dans des situations différentes, il faut peut-être une gamme de mesures d'accès concurrentiel et de protection des expéditeurs pour offrir au moins une solution de rechange à chacun d'eux. Au moment de tirer ses conclusions définitives, le Comité sera toutefois attentif au fardeau complexe que l'accumulation de dispositions réglementaires d'accès

concurrentiel pourrait imposer à l'industrie ferroviaire dans son ensemble. Il se peut aussi que les diverses catégories d'expéditeurs n'aient pas toutes besoin de pouvoir recourir à toutes les dispositions réglementaires. Il se peut que les dispositions actuelles se chevauchent ou fassent double emploi, possibilité qui augmentera si l'on ajoute de nouvelles dispositions à la LTC.

6.4.5 RÉPERCUSSIONS SUR LES MESURES ACTUELLES DE PROTECTION DES EXPÉDITEURS

Étant donné la possibilité d'un assouplissement des dispositions relatives aux droits de circulation, le Comité a besoin de mieux comprendre dans quelle mesure les dispositions actuelles de protection des expéditeurs s'appliquent ou devraient s'appliquer au transporteur qui circule sur la ligne d'un autre chemin de fer :

- aux termes de la loi actuelle, le chemin de fer hôte a l'obligation d'assurer un niveau de services convenable aux expéditeurs desservis par sa ligne, même si le service est fourni en réalité par un autre chemin de fer exerçant des droits de circulation. Ce dernier ne devrait-il pas avoir la même obligation envers les expéditeurs? Dans la négative, le transporteur invité pourrait se limiter aux transports lucratifs et laisser le chemin de fer hôte dans l'obligation de servir les autres clients. Si le chemin de fer invité a l'obligation d'assurer un niveau de services aux expéditeurs, comment déterminera-t-on lequel des chemins de fer est responsable en cas de plainte? Conviendrait-il de libérer les deux transporteurs de cette obligation pour le motif qu'ils se font concurrence? Et qu'arriverait-il dans ce cas si aucun des deux ne jugeait bon de fournir un service à l'expéditeur?

- actuellement, la réglementation peut contraindre les transporteurs à fournir un tarif à la demande d'un expéditeur. Cette obligation devrait-elle s'appliquer au chemin de fer hôte, et au chemin de fer invité ou à aucun d'entre eux, puisque l'existence d'une concurrence, pourrait-on soutenir, devrait les en libérer? L'application de cette obligation au seul transporteur hôte le désavantagerait par rapport à l'invité qui le concurrence;

- le chemin de fer invité devrait-il être soumis aux mêmes règles qui s'appliquent au chemin de fer hôte en ce qui concerne les tarifs, les contrats confidentiels et l'établissement obligatoire de prix communs? Comment justifierait-on la décision de soustraire les transporteurs invités à l'application de ces règles?

- l'obligation actuelle de procéder à l'interconnexion de trafic à des prix réglementés devrait-elle s'appliquer au chemin de fer invité? Ce dernier devrait-il être obligé d'établir un PLC à la demande de l'expéditeur dans les mêmes circonstances où l'hôte le serait?

- comment l'arrivée d'un nouveau venu influerait-elle sur le revenu maximal global pouvant être tiré du transport du grain?

- les restrictions apportées à la limitation de la responsabilité des compagnies ferroviaires de compétence fédérale devraient-elles s'appliquer aussi au transporteur invité?

- les mesures de protection des expéditeurs sont-elles valides si l'expéditeur peut recourir aux services ferroviaires concurrentiels d'un transporteur invité?

- enfin, qu'arriverait-il si le chemin de fer hôte décidait de mettre fin à son service et de se départir de sa voie ferrée? Faudrait-il l'en empêcher? Devrait-il être tenu d'offrir la ligne au transporteur invité?

6.4.6 SÉCURITÉ ET RESPONSABILITÉ

La coordination des activités de plusieurs chemins de fer sur une seule ligne soulève des questions de sécurité qui ne se posent pas lorsqu'il n'y a qu'un seul exploitant par ligne. L'industrie ferroviaire semble avoir bien réglé ces questions dans les cas d'accord consensuel sur les droits de circulation, mais l'imposition de droits de circulation par règlement pourrait poser des problèmes différents de sécurité ferroviaire.

Dans le cas d'accords consensuels sur les droits de circulation, la responsabilité en cas d'incidents imprévus est une question que les parties ont négociée. Faute d'un tel accord, il faudrait élaborer des principes généraux pour le partage de la responsabilité et le paiement des indemnités pour les appliquer aux transporteurs hôtes et aux transporteurs détenteurs de droits de circulation. Il n'y a présentement aucun principe général d'établi.

6.4.7 RÉPERCUSSIONS CONSTITUTIONNELLES

Au Canada, le transport ferroviaire interprovincial et international relève de la compétence du gouvernement fédéral, alors que le transport ferroviaire effectué dans les limites d'une province relève de la compétence de la province. Il y a trois cas où une activité ferroviaire pourrait relever de la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral :

- la ligne exploitée franchit la limite de la province;
- la ligne exploitée est suffisamment intégrée à l'exploitation d'un chemin de fer de compétence fédérale pour entraîner la responsabilité du gouvernement fédéral;
- la ligne est déclarée être à l'avantage général du Canada.

L'amélioration des droits de circulation proposée par M. Estey dans son rapport intitulé *Examen de la manutention et du transport du grain au Canada,Rapport final,* étendrait l'application des dispositions de la LTC relatives aux droits de circulation en substituant le mot « quiconque » au terme « compagnie de chemin de fer ». La LTC ne permet actuellement qu'aux compagnies ferroviaires de compétence fédérale de demander l'autorisation de circuler sur les lignes d'une autre compagnie ferroviaire de compétence fédérale. (La plupart des promoteurs de l'extension des droits de circulation acceptent, comme l'a recommandé M. Estey, que les détenteurs de ces droits aient à satisfaire aux exigences fédérales en matière de sécurité, d'assurances et de licence avant de pouvoir circuler sur une ligne de compétence fédérale.)

Le Comité a vu qu'une telle modification pourrait avoir une conséquence non voulue. Selon le droit constitutionnel, les ouvrages ou entreprises à caractère provincial dont l'exploitation est suffisamment intégrée à celle d'un ouvrage ou d'une entreprise de compétence fédérale peuvent perdre leur caractère provincial. Il se peut donc qu'un chemin de fer d'intérêt local et de compétence provinciale qui opère dans une mesure importante sur les lignes d'un chemin de fer de compétence fédérale constate que ses activités sont si intégrées à l'exploitation d'une ligne de compétence fédérale qu'il a perdu son caractère provincial et qu'il passe pour un transporteur sous réglementation fédérale en droit constitutionnel. Une telle possibilité pourrait bien décourager les compagnies ferroviaires sous réglementation provinciale de se prévaloir de l'assouplissement des dispositions relatives aux droits de circulation.

6.4.8 SUBVENTIONS ET RÉGIME COMMERCIAL INTERNATIONAL

On a laissé entendre que les dispositions qui permettraient un meilleur accès sans recouvrement intégral des coûts pourraient être assimilées à l'octroi d'une subvention déguisée aux expéditeurs et à une expropriation, ce qui exposerait la mesure à la contestation aux termes de traités de commerce internationaux auxquels le Canada est partie. Le Comité étudie la question.

CHAPITRE 7 : PROCHAINES ÉTAPES

Aux termes de son mandat, le Comité doit effectuer un examen complet des lois et des politiques fédérales en matière de transports afin de déterminer si elles continuent de fournir un réseau de transport efficace, flexible et abordable. Ce mandat englobe nécessairement l'ensemble des modes de transport des différentes régions, ainsi que les liens entre les modes et les besoins des expéditeurs et des voyageurs desservis. Les activités des utilisateurs sont en pleine croissance et elles évoluent constamment sous l'effet des tendances continentales et mondiales; les services de transport requis doivent eux aussi changer.

Les transporteurs de tous les modes s'adaptent en investissant dans du nouveau matériel et de nouvelles installations, et plus particulièrement dans de nouvelles technologies qui leur permettent de gérer leurs opérations. Grâce aux réorganisations, à la formation d'alliances et aux fusions, les structures organisationnelles se transforment et les obstacles qui divisaient les secteurs de l'industrie et les marchés tombent. Dans tous ces changements, les transporteurs cherchent à assurer la viabilité de leurs investissements en trouvant de nouveaux gains d'efficience.

Le Comité entend regarder de façon générale l'ensemble des caractéristiques du transport et examiner l'à-propos des lois, institutions et politiques fédérales en place pour relever les défis de politique publique inhérents aux changements en cours. Ce faisant, le Comité formulera des principes applicables à tous les modes de transport et recommandera, dans son rapport final, comment les appliquer dans chacun des secteurs de transport régis par la LTC.

Le Comité évaluera les propositions d'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire dans le cadre de cet examen plus approfondi en tenant compte des nouvelles réalités de l'industrie ferroviaire et des tendances générales concernant le transport des marchandises dans les autres modes.

Un point est ressorti très clairement des enquêtes et des consultations mentionnées dans ce rapport provisoire : malgré les vaillants efforts déployés par M. Estey et M. Kroeger pour régler la situation, le fossé qui sépare les tenants et les critiques de l'accroissement de l'accès ferroviaire est toujours aussi grand. Le Comité est convaincu que ce désaccord se perpétue dû au fait que les options mises de l'avant jusqu'à présent comportent trop de questions essentielles non approfondies ou laissées sans réponse.

D'ici la fin de son mandat, le Comité et les parties intéressées examineront d'un œil encore plus critique les différentes options disponibles à l'aide des critères et des

facteurs mentionnés plus tôt. Le Comité a entendu à maintes reprises les partisans de l'accès concurrentiel déclarer que les compagnies ferroviaires ont trop de pouvoir de marché et que d'autres mesures sont nécessaires pour accroître la concurrence dans le secteur ferroviaire en vue de réduire les prix du transport des marchandises. Même si l'on admet ce principe, la façon de redresser la situation reste à déterminer. À ce point-ci des délibérations du Comité, on ne peut écarter qu'il soit possible de remédier à tout abus attribuable à une position de force sur le marché autrement qu'au moyen des dispositions d'accès concurrentiel proposées, (notamment par des mesures qui viseraient directement les prix contestés).

Le Comité déploiera des efforts considérables pour aborder ce qu'il considère maintenant comme le cœur même du débat : quel instrument ou combinaison d'instruments conviendrait le mieux pour régler les cas d'abus qui pourraient exister en situation de domination du marché?

ANNEXE : L'ACCÈS DANS D'AUTRES PAYS ET INDUSTRIES

Dans les débats où l'on se demande si le Canada devrait prendre des mesures pour améliorer l'accès concurrentiel dans le secteur ferroviaire, on mentionne souvent les mesures que plusieurs pays ont prises à l'extérieur de l'Amérique du Nord pour restructurer leur industrie ferroviaire. On fait aussi mention des mesures que de nombreux pays, dont le Canada, ont prises pour accroître la concurrence dans des industries de réseau telles que les télécommunications et le gaz naturel.

Il importera que le Comité examine leur expérience et le rapport qu'elle peut avoir avec la question de l'accès dans le secteur ferroviaire au Canada. Voici certaines observations préliminaires.

COMPAGNIES FERROVIAIRESÀ L'EXTÉRIEUR DE L'AMÉRIQUE DU NORD

Certains ont l'impression que les politiques en matière d'accès ferroviaire adoptées dans les années 1990 dans plusieurs pays ont amené les compagnies ferroviaires à se livrer une vive concurrence. Quelques observateurs ont laissé entendre que ce n'était peut-être pas le cas. Cependant, ces régimes ferroviaires sont encore en pleine transition : il faut donc considérer la situation actuelle comme une première réaction commerciale.

Des observateurs doutent aussi que l'expérience vécue à l'extérieur de l'Amérique du Nord dans l'industrie ferroviaire puisse être utile au Canada. Ce doute découle en partie du fait que le contexte canadien est fort différent de celui de la plupart des réseaux ferroviaires étrangers. Les réformes accomplies à l'étranger ont surtout visé à appliquer les règles du marché à des compagnies ferroviaires d'État qui souffraient d'une faible productivité, d'une mauvaise gestion et du besoin de fortes subventions.

Les réformes ferroviaires de l'Europe semblent avoir peu à voir avec le Canada. Les réseaux ferroviaires européens sont axés sur le transport des voyageurs et subventionnés par les États dans une mesure inconnue au Canada ou aux États-Unis.

En Europe, le modèle de réforme dominant a été une séparation verticale de l'infrastructure et de l'exploitation, combinée à une séparation horizontale par fonction (transport des marchandises ou des voyageurs) ou marché géographique. Dans les pays qui ont adopté cette solution (le Royaume-Uni en est le parfait exemple), les exploitants des trains ne se concurrencent pas. Au lieu de cela, le fournisseur monopoliste de l'infrastructure offre des créneaux à un tas d'exploitants

monopolistes indépendants. Il y a des dispositions qui permettent la concurrence entre exploitants de matériel roulant dans le cadre d'une concession donnée, mais cela reste à venir.

Dans les pays européens qui ont cherché à réformer l'industrie ferroviaire par d'autres moyens que la concession de monopoles de services de trains, dont la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas, il y a eu peu de nouveaux venus, et presque aucun d'entre eux ne semble livrer une concurrence importante au transporteur dominant.

En Australie, le système de transport est encore plus complexe, surtout parce que le fédéral et les États ont établi leurs propres réseaux ferroviaires sans retenir un écartement commun. Les transporteurs intra-étatiques de la Nouvelle-Galles du Sud et du Queensland ont un pouvoir de marché considérable sur le marché du transport du charbon d'exportation sur lequel ils peuvent miser, en partie parce qu'ils sont séparés des marchés d'écoulement par des distances marines moins grandes que les fournisseurs concurrents comme le Canada. Les deux États permettent maintenant d'imposer des frais différentiels fondés sur l'élasticité de la demande pour l'accès au réseau ferroviaire. Comme les tarifs ferroviaires étaient fixés auparavant par les monopoles d'État, qui ont profité de leur situation pour réaliser des rentes de monopole, les tarifs étaient fixés en partie pour tenir lieu de redevances et étaient donc excessifs. Aux termes de la nouvelle politique, les tarifs sont plafonnés par le critère des coûts indépendants et sont réalignés.

Sur les lignes interétatiques d'Australie, le trafic est faible et les exploitants des trains semblent avoir en général un pouvoir de marché limité, sauf pour les transports est-ouest de grande distance. Les revenus semblent insuffisants pour maintenir le système. Grâce à la nouvelle politique d'accès ouvert, l'entrée sur le marché a pris la forme d'un picorage, les deux nouveaux venus disputant le marché potentiellement lucratif du transport de conteneurs à grande distance à l'ancien transporteur monopoliste. Par conséquent, les prix demandés pour ce transport ont chuté de près de 40 pour cent.

AUTRES INDUSTRIES DE RÉSEAU

Le transport ferroviaire, les télécommunications locales et interurbaines et le transport du gaz naturel sont tous des industries de réseau. Les sociétés de ces dernières relient divers lieux par un réseau. Elles regroupent le trafic entre divers couples origine-destination et le concentrent sur des lignes intercentres ou intervilles. Le trafic entre un couple origine-destination donné peut ainsi utiliser des lignes à grande capacité même s'il est faible en réalité. Par contre, le partage de lignes à grande capacité abaisse de beaucoup le coût unitaire d'acheminement du trafic qui y circule.

Le client a besoin d'avoir accès au réseau central. Dans les télécommunications, la concurrence s'est avivée au niveau de ce réseau, mais la clientèle a généralement accès au réseau central dans un contexte monopolistique. On a encouragé la concurrence en permettant aux clients d'atteindre leur fournisseur privilégié par les installations d'accès existantes. Dans l'industrie du gaz naturel, il y a de nombreux producteurs, mais le transport est un monopole.[42] On a encouragé la concurrence en séparant le transport de la propriété et la commercialisation du gaz.

INCIDENCES SUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE

Dans les télécommunications, la liberté d'accès a pris deux formes : (1) l'interconnexion; (2) la revente d'installations et de fonctions. Elles ont toutes deux leurs pendants dans le transport ferroviaire. Il y a interconnexion lorsqu'une entreprise transfère du trafic à une autre pour que cette dernière le livre à des endroits que la première ne dessert pas directement. Dans les télécommunications interurbaines, l'interconnexion implique l'utilisation des réseaux locaux d'autres entreprises. Dans les télécommunications locales, l'appel est raccordé au réseau d'une autre entreprise de services locaux. Dans le transport ferroviaire, l'interconnexion et les prix de ligne concurrentiels permettent d'atteindre des lieux desservis par le réseau d'un autre chemin de fer.[43]

La revente d'installations et de services joue un rôle plus restreint dans l'accès aux télécommunications. Elle porte surtout sur des lignes spécialisées : lignes privées intervilles, arrangements locaux au sein d'une ville et lignes locales dégroupées pour atteindre la clientèle. L'analogie dans le secteur ferroviaire se trouve dans le droit de circuler sur la voie d'un autre transporteur.

Dans le cas des installations essentielles, qu'il est impossible de doubler, il faut réglementer l'accès. En ce qui concerne les autres installations et services de télécommunications, la réglementation de la revente devrait être une mesure transitoire jusqu'à ce que la concurrence dispose de ses propres installations. La revente d'installations devrait se poursuivre sur une base commerciale lorsqu'elle sera à l'avantage des deux parties. Cependant, on ne retrouve pas les mêmes facteurs externes dans ce cas que dans celui de l'interconnexion pour justifier l'intervention permanente de l'État.

Dans l'industrie du gaz naturel, l'accent a surtout été mis sur la séparation de la propriété et du transport du gaz. Auparavant, les sociétés de gazoducs achetaient le gaz aux producteurs, le transportaient et le vendaient aux réseaux de distribution locaux. Maintenant, l'utilisateur final peut acheter le service de transport de grande

[42] Cette situation commence à changer grâce à la construction du nouveau gazoduc d'Alliance.
[43] On peut aussi recourir au camionnage pour avoir accès au réseau d'un chemin de fer.

distance séparément et s'arranger directement avec les producteurs de gaz concurrents et les distributeurs locaux. Par contraste, les compagnies ferroviaires n'assurent traditionnellement que le transport, qui est dissocié de la propriété des marchandises transportées.

La concurrence dans le transport du gaz ne fait que débuter grâce à la construction d'un réseau de gazoducs de rechange. Les gazoducs se raccordent les uns aux autres, mais il n'a pas encore été question de permettre aux concurrents d'utiliser directement la capacité de transport d'une société ou d'exploiter un aspect quelconque de son gazoduc.[44] Les droits de circulation des compagnies ferroviaires n'ont donc pas d'équivalent dans le secteur des sociétés de gazoducs.

[44] Il y aurait nombre de questions techniques difficiles à régler, telles que celle du fonctionnement de compresseurs.